

Politikwissenschaft

UMWELTKRIMINALITÄT

Ein Beitrag zur Erhellung des Problemfeldes,
zu möglichen Strategien und Entwicklungen

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der
P h i l o s o p h i s c h e n F a k u l t ä t
der
Westfälischen Wilhelms-Universität
zu
Münster (Westf.)

vorgelegt von
MARIANNE WULFF-NIENHÜSER
aus Westerkappeln

1987 8

Politikwissenschaft

UMWELTKRIMINALITÄT

Ein Beitrag zur Erhellung des Problemfeldes,
zu möglichen Strategien und Entwicklungen

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der
P h i l o s o p h i s c h e n F a k u l t ä t
der
Westfälischen Wilhelms-Universität
zu
Münster (Westf.)

vorgelegt von
MARIANNE WULFF-NIENHÜSER
aus Westerkappeln

1987

Tag der mündlichen Prüfung:

20. Januar 1988

Dekan:

Prof. Dr. Kauffmann

Referent:

Prof. Dr. Wittkämper

Korreferent:

Privatdozent Dr. Bellers

Inhaltsverzeichnis

	Seite
EINLEITUNG ODER ZUR RELEVANZ DES GEGENSTANDES	10
 TEIL EINS : DER ANSTOß: EIN SZENARIO.	
GRUNDLAGEN FÜR EINE DELPHI-BEFRAGUNG	17
 VORBEMERKUNG: DAS GUTACHTEN - SEINE INHALTE	
UND ANSÄTZE	18
 A. DER RAHMEN	20
I. Der ökologische Umweltbegriff	20
II. Umweltpolitik als Symbolische Politik	21
III. Umweltrecht und Umweltstrafrecht	25
1. Das Umweltrecht - Geschichte und Problematik	25
2. Das Umweltstrafrecht - Entstehung und Inhalt	28
3. Das Umweltstrafrecht - Besonderheiten und Schwachstellen	30
a) Zweiteilung des deutschen Sanktionsrechts ..	31
b) Verwaltungsakzessorietät	31
c) Strafbarkeit von Amtsträgern	32
d) Informales Verwaltungshandeln	33
e) Umweltkriminalität als Wirtschaftskriminalität	33
f) Strafbarkeit juristischer Personen	34
g) Bestimmtheit der Rechtsbegriffe	34
h) Kumulative Umweltbelastungen	34
 B. AKTEURE IM HANDLUNGSFELD UMWELTKRIMINALITÄT	36
I. Gestaltungsakteure	36
II. Beeinflussungsakteure	37
1. Die Bundesregierung	39
2. Die Industrie	39
3. Die Gewerkschaften	40
4. Die Medien	41
 C. UMWELT ALS EINSTELLUNGS- UND WERTBEREICH ...	43

D.	EIN ERSTES LAGEBILD	50
I.	Die vorliegenden Statistiken - Eine Kritik	50
II.	Dunkelfeldproblematik	52
1.	Ergebnisse der Dunkelfeldforschung	53
2.	Ein Filtermodell der Umweltkriminalität	54
III.	Das Lagebild nach der Statistik und nach empirischen Ergebnissen 1984	55
1.	Regionale Verteilung der Deliktsarten und des Grades der Strafverfolgung	56
2.	Der Deliktsbereich	57
3.	Delikte in den medial differenzierten Deliktsbereichen	58
4.	Einleitungen und Verurteilungen	59
IV.	Täterbild	60
E.	DAS PROGNOSEMODELL	63
I.	Techniken und Möglichkeiten der Prognose ...	63
II.	Die Lösung abstrakt: Ein duales Prognosekonzept	66
III.	Die Lösung konkret: Das Szenario Umwelthandeln	67
1.	Definitionen, Kategorien, Basishypothesen ..	68
2.	Das Szenario in Bild und Wort	70
IV.	Erhebungsmethoden und Fragestellungen	72
V.	Diskussion des Szenario	76
1.	Beziehungsnetze	77
2.	Organisationen	79
3.	Wertsysteme und Definitionen von Kriminalität	83
4.	Makrostrukturelle Konzepte	87
TEIL ZWEI: DIE DELPHI - BEFRAGUNG		89
A.	ZU ANLAGE, DURCHFÜHRUNG UND AUSWERTUNG	90
I.	Methode und Zielsetzungen	90
II.	Die Auswahl der Befragten oder Was ist ein Experte?	95
1.	Der Experte Medien	97
2.	Der Experte Behörden	97
3.	Der Experte Industrie	99
4.	Zusätzliche Experten: Verbände und Wissenschaft	100
III.	Die Teilnehmer in Zahlen	101
IV.	Akzeptanz der Fragebogen	103
V.	Das Problem der Auswertung	104
1.	Geschlossene Fragen - nein danke	104
2.	Sprachprobleme	106
3.	Lösung: Neustrukturierung nach Problemfeldern	106

B.	ZUR EINORDNUNG DER EXPERTEN ALS EXPERTEN ...	109
C.	AKTEURE I: DER TÄTER	113
I.	Kalkulationen von Entdeckung und Verurteilung	113
II.	Motive und Ursachen	115
1.	Wissen und Kriminalitätsbewußtsein	115
a)	Die Meinung der Experten - erste Runde	115
b)	Die Meinung der Experten - zweite Runde	117
2.	Gründe für Umweltdelikte	121
3.	Ökonomische Kalküle I: Der Gewinn	122
4.	Ökonomische Kalküle II: Kostenbelastung	124
III.	Ursachen und Motive in der Zusammenschau ...	125
IV.	Stigmatisierungsgefahren	126
V.	Maßnahmen	128
D.	AKTEURE II: ANZEIGENDE UND BEOBACHTER	132
I.	Anzeigeverhalten und Eindämmung der Umweltkriminalität	132
1.	Anzeigen von Bürgern	133
2.	Anzeigen von Behörden	134
II.	Wirkungen von Anzeigen - Positives und Negatives	135
1.	Positive und negative Wirkungen - erste Runde	136
2.	Positive und negative Wirkungen - zweite Runde	137
a)	Wirkungen von Bürgeranzeigen	138
b)	Wirkungen von Behördenanzeigen	140
III.	Zur Änderung des Anzeigeverhaltens von Behörden	142
1.	Verändern, verstärken, belassen?	143
2.	Anzeigepflichten für Behörden	146
a)	(Generelle) Anzeigepflicht - Nein	147
b)	Anzeigepflicht in schweren Fällen - Ja	148
c)	Anzeigepflicht - Ja	149
d)	Anderes	149
IV.	Warum zeigt man an?	151
E.	AKTEURE III: BEHÖRDEN MIT UMWELTSCHUTZAUFGABEN	156
I.	Probleme des Behördenhandelns	158
1.	Wissensprobleme bei den Behörden	158
a)	Wissen und Nichtwissen bei den Behörden - erste Runde	158
b)	Wissen und Nichtwissen bei den Behörden - zweite Runde	162
c)	Wirkungen von Wissensmängeln	165
2.	Ausstattung	169
3.	Zusammenarbeit/Konflikte	173
a)	Konflikte zwischen den Behörden	173
b)	Konflikte zwischen Verwaltungsbehörden und Polizei	179
4.	Zielkonflikte der Verwaltungsbehörden	183

5.	Handlungskonzepte	187
a)	Kooperation	187
b)	Duldung von Umweltverstößen	193
6.	Die Polizei	194
7.	Polizei und Normverankerung	196
8.	Probleme des Behördenhandelns - Klärung in der zweiten Runde	199
II.	Instrumente und Forderungen zur Effektivitätssteigerung des Behördenhandelns	205
1.	Zur Effektivierung des Behördenhandelns - erste Runde	205
2.	Zur Effektivierung des Behördenhandelns - zweite Runde	212
III.	Zur Entwicklung des Behördenhandelns	217
F.	AKTEURE IV: STIGMATISEURE ODER ZUR GESELLSCHAFTLICHEN VERURTEILUNG VON UMWELTSTRAFTATEN UND -TÄTERN	220
I.	Die Akteure	220
II.	Mangelnde Verurteilung von Umweltstraftaten - Ursachen	222
III.	Entwicklungen	223
G.	AKTEURE V: BEEINFLUSSUNGSAKTEURE	227
H.	WISSEN UND UMWELTBEBUßTSEIN	229
I.	Umweltbewußtsein und Umweltkriminalität	232
II.	Die gewerbliche Wirtschaft und der Umweltschutz	234
1.	Wissen und Wissensgefälle in der Industrie .	234
2.	Normverankerung in der Industrie	239
3.	Der Umweltschutzgedanke und die Industrie ..	242
4.	Opfer für den Umweltschutz?	248
III.	Die Bevölkerung - ein Heer von Umweltschützern?	251
1.	"Konatives" Umweltbewußtsein oder Opferbereitschaft für den Umweltschutz	251
2.	Wissen von Bürgern und Medien um die Tatbestände des Umweltstrafrechts	253
3.	Normen des Umweltstrafrechts - Akzeptanzprobleme?	257
IV.	Die Behörden - Vorreiter des Umweltschutzes?	259
1.	Sind die Behörden umweltbewußt?	260
2.	Behörden als Investor in den Umweltschutz ..	264
3.	Zur Verankerung der Normen des Umweltstrafrechts	266
V.	Chancen zu Veränderungen - Vorschläge der ersten Runde	268
1.	Maßnahmen zur Erhöhung von Akzeptanz - Bürger	268
2.	Maßnahmen zur Erhöhung der Normakzeptanz - Behörden	273

3.	Zur Beeinflussung der Normakzeptanz	
-	Industrie	275
4.	Maßnahmen zur Stärkung von Umweltbewußtsein	276
VI.	Zur Förderung von Wissen und Bewußtsein	
-	zweite Runde	290
VII.	Entwicklungen	291
I.	HANDLUNGSRAHMEN I : DAS UMWELTRECHT	296
I.	Bedeutung des 28. Abschnittes des Strafgesetzbuches	297
1.	Beurteilungen - erste Runde	297
2.	Beurteilungen - zweite Runde	299
II.	Umweltgesetze und die Entwicklung eines Kriminalitätsbewußtseins	301
III.	Strafandrohung zur Verhinderung von Umweltbelastungen?	303
IV.	Strafrecht als Instrument der Umweltpolitik?	307
V.	Umweltgesetze - wirksames Mittel zur Verhinderung von Gewinnen aus Umweltvergehen?	308
VI.	Das Umweltrecht - eine Mängelrüge	309
1.	Exkurs: Ein Konstruktionsfehler des Umweltrechts	310
2.	Mängel des Umweltrechts - erste Runde	312
a)	Formulierungsfragen	312
aa)	Verständlichkeit	313
bb)	Klarheit der Gesetzestexte/Verordnungen und Sachverhalte	314
cc)	Handhabbarkeit	315
b)	Rechtsprinzipien des Umweltstrafrechts	316
c)	Zu einem Gestaltungsprinzip des Umweltstrafrechts	317
3.	Eine erneute Mängelrüge - die zweite Runde .	317
4.	Forderungen	320
a)	Forderungen - erste Runde	321
b)	Forderungen - zweite Runde	322
aa)	Allgemeine Forderungen	322
bb)	Konkrete Forderungen	324
K.	HANDLUNGSRAHMEN II: UMWELTPOLITIK	328
I.	Politische Wertigkeiten	328
II.	Zur Bewertung der Umweltpolitik	331
III.	Instrumente der Umweltpolitik	334
1.	Die Meinungen der Experten - erste Runde ...	335
2.	Die Meinungen der Experten - zweite Runde ..	339
IV.	Die Rolle des Staates im Umweltbereich	342
L.	DIAGNOSE - DAS HANDLUNGSFELD UMWELTKRIMINALITÄT	345
I.	Die Deliktstruktur	345
II.	Fahrlässige oder vorsätzliche Taten?	348
III.	Tatbereiche	349
IV.	Die Dunkelziffer	353

	Seite
V. Die Delikte und die Tatgeschehen	355
1. Die Problematik der Delikte und der Tatgeschehen	356
a) Die Meinung der Experten - erste Runde	356
b) Die Meinung der Experten - zweite Runde	357
2. Konsequenzen für die Bekämpfung der Umweltkriminalität	359
3. Problemlösungen - in greifbarer Nähe?	361
VI. Entdeckungs- und Verurteilungswahrscheinlichkeit	363
1. Die Entdeckung von Umweltstraftaten und -straftätern	364
2. Nachweis- und Beweisprobleme	370
a) Die Taten	370
b) Die Suche nach dem Täter	373
3. Die Verurteilung von Umweltstraftätern	375
VII. Das Problem Umweltkriminalität	382
 M. PROGNOTISCHES - ZUR ENTWICKLUNG DER UMWELTKRIMINALITÄT	 386
I. Verübte und entdeckte Delikte	386
II. Aufklärungsquoten	389
III. Voraussetzungen für umfassende Problemlösungen	 390
 TEIL DREI : ZUSAMMENFASSUNG UND DISKUSSION DER ERGEBNISSE	 393
 VORBEMERKUNG	 394
 A. DAS HANDLUNGSFELD UMWELTKRIMINALITÄT - DIAGNOSE	 395
I. Delikte, Tatbereiche, Tatschwere	395
II. Die Dunkelziffer	395
III. Die Tatgeschehen und Sachverhalte	395
IV. Die Schwere des Problems	396
 B. TÄTERPROFIL	 397
 C. ANZEIGENDE UND BEOBACHTER	 404
I. Positives und Negatives im allgemeinen	404
II. Anmerkungen zur Kriminalisierung von Bagatelldelikten	 405
III. Anzeigepflicht	408
IV. Amtsträgerhaftung	410
 D. BEHÖRDENHANDELN	 412

	Seite
E. UMWELTBEBUßTSEIN UND WISSEN	417
I. Zur Bedeutung von Umweltbewußtsein	417
II. Umweltbewußtsein und Wissen - gegenwärtiger Stand	417
III. Veränderungen im Umweltbewußtsein und im Wissen - aber wie?	419
F. STIGMATISEURE UND STIGMATISIERUNG	425
G. BEEINFLUSSUNGSAKTEURE	427
I. Erziehungseinrichtungen	427
II. Die Medien	429
H. DAS UMWELTRECHT	434
I. Grundsätzliches	434
II. Mängelrüge	435
III. Ein oft erwähnter Mangel: Die Verwaltungsakzessorietät	436
IV. Verbesserungsvorschläge	439
I. UMWELTPOLITIK	440
K. PROGNOTISCHES - ZUR ENTWICKLUNG DER UMWELTKRIMINALITÄT	441
I. Verübte und entdeckte Delikte	441
II. Aufklärungsquoten	441
III. Problemlösungen	442
SCHLUßWORT	444
Literaturverzeichnis	446
Anhang: Die Fragebogen	453

EINLEITUNG ODER ZUR RELEVANZ DES GEGENSTANDES

"Der Schutz der Umwelt ist eine der wichtigsten Aufgaben unserer Zeit"¹ - diese Aussage ist in aller Munde.

In "den Siebzigern dieses Jahrhunderts" beginnt "eine gewaltige Protestbewegung gegen die Mißhandlung der Umwelt und der Natur mit ihren Rohstoffen ... und ihrem Lebensraum für Menschen Tiere und Pflanzen", heißt es².

Umweltforschung, Umwelterziehung und Umweltpsychologie. Umweltinvestitionen und Umwelttechnik. Umweltingenieur und -techniker, Umweltberater und -beauftragte. Umweltschutz, Umweltengel, Umweltfreundlichkeit, ökologisches Bauen und Gärtnern, Ökomärkte. Umweltrecht, Umweltpolitik und Umweltminister, "Staatsziel Umweltschutz"³ - Umwelt und Ökologie haben sich auch sprachlich in zahllosen Wendungen und Neologismen niedergeschlagen.

Die Medien reportieren täglich ein Umweltskandälchen und monatlich einen Skandal, Umwelttips sind gängiger Bestandteil auch jeder Illustrierten - ein Thema ist auf die Tagesordnung gerückt und hat sich zu einem Dauerbrenner entwickelt⁴.

Umweltzeitschriften drängen auf den Markt⁵ und eine wahre

¹ Staatssekretär beim Bundesminister des Innern Waffenschmidt in einer Rede 1986 (Waffenschmidt 1986: 4).

² Bei Wünsche (1985: 101).

³ Vgl. DIE ZEIT. 1987/30: 8.

⁴ Vgl. Wünsche 1985: 101.

⁵ Um nur einige prägnante Titel zu nennen: Natur. "Umwelt 2000. Ökonomie, Ökologie, Gesundheit". Umwelt. Hrsg. vom VDI. Umwelt; Hrsg. vom BMI. Müll und Abfall. Eine große Auswahl von Zeitschriften findet sich im Fischer

Flut von Publikationen über Umweltprobleme im allgemeinen über solche, die dem "alternativen Verbaucher"⁶ eine Hilfe sein wollen, bis hin zum "Umwelt-Liederbuch"⁷ erschien und erscheint - eine Marktlücke ist erkannt.

Ein erheblicher Forschungsbedarf wird formuliert - man denke an den Umweltforschungsplan des Umweltbundesamtes; eine erstaunliche Vielzahl "ökologischer" Forschungsinstitute⁸ wird gegründet und ein beträchtlicher Forschungsaufwand betrieben - man sehe die vielfältigen und ungezählten Äußerungen aus unterschiedlichen Disziplinen⁹ - eine andere Marktlücke ist erkannt.

Ein Journalist könnte die gegenwärtige Situation wie folgt resümieren:

Wir scheinen ein Volk von Umweltschützern zu sein, zahlreiche Lebensbereiche sind vom Umweltgedanken "okkupiert". Wir forschen, informieren, publizieren, organisieren, politisieren und protestieren.

Und er könnte fortfahren und eine kognitive Dissonanz feststellen:

Öko-Almanach 84-85 (1984: 464-466).

⁶ Als ein Beispiel sei genannt: Billen, Gerd/Schmitz, Otmar: Der alternative Verbraucher. Rund ums Waschen - Chemie im Haushalt. Frankfurt a.M.: Fischer 1984. (Fischer alternativ. 1). Der interessierte Leser möge jedoch allein das Gesamtverzeichnis aller Taschenbücher konsultieren - an Ratgebern und informativen (?) Schriften mangelt es nicht.

⁷ Bonson, Manfred (Hrsg.): Grüne Lieder. Umwelt-Liederbuch. Reinbek: Rowohlt o.J. (nicht mehr im Buchhandel).

⁸ Vgl. z.B. die Adressenliste im Fischer Öko-Almanach, 84/85 (1984: 453-456), die eine Auswahl von Instituten enthält, die sich ausschließlich oder auch mit Umweltfragen beschäftigen.

⁹ Vgl. die Impressionen weiter unten in dieser Einleitung



Wir schützen den Wald, achten beim Einkauf auf den Umweltengel, wir bauen umweltfreundlich, kaufen ökologisch angebautes Gemüse und essen Eier von freilaufenden Hühnern. Doch wir fahren auch mit 180 Stundenkilometern über die Autobahn, laden uns unliebsamen Müll im Wald ab, trinken Orangensaft aus Tetra-Packungen, greifen zum Schutz unserer Grünpflanzen so ab und an zur Giftspritze und reinigen unsere Badewanne mit Wannenspray - dem Umweltschutz korrespondiert die Umweltverschmutzung.

Doch nicht nur kleine Umweltsünden sind Bestandteil unseres Alltags: Nachrichten über die wachsende Zerstörung unserer natürlichen Lebensgrundlagen erreichen uns bereits seit den 70er Jahren¹⁰.

Denken wir schließlich an Berichte über Umweltskandale, überwiderrechtliche Müllbeseitigungen, Luft-"Verpestungen" etc., so sind wir mit dem dritten, für diese Arbeit zentralen, Begriff konfrontiert: der Umweltkriminalität.

Umweltschutz, Umweltverschmutzung, Umweltkriminalität - eine Dreiheit von Begriffen, die sich gegenseitig bedingen, aneinander gebunden und eins ohne das andere nicht zu denken sind. Umwelt ist aufzufassen als kulturelle Einheit (vgl. Wulff 1983: 10), "man" hat ein Bild, eine Vorstellung vom Gegenstand Umwelt, "man" weiß um Umwelt. Das Wissen ist praktischer und normativer Natur, es ist gesellschaftlich vermittelt und wird in der Praxis angewendet: "Eine kulturelle Einheit ist, von ihren Funktionen her geurteilt, ein konzeptuelles Modell, dessen Geltung dadurch hergestellt wird, daß es Situationen unterlegt wird" (1983: 11).

Umwelt als konzeptuelles Modell umfaßt die widerstreitenden, jedoch notwendig auseinander hervorgehenden und viel-

¹⁰ Als Beispiele seien nur erwähnt: Der Bericht des Club of Rome über die Grenzen des Wachstums (Meadows u.a. 1973) und der Bericht an den Präsidenten Global 2000 (1980).

deutigen Elemente Umweltschutz, Umweltverschmutzung und Umweltkriminalität. Das Wissen um Umwelt ist heterogen und widersprüchlich (wie alles menschliche Wissen) in zweierlei Hinsicht:

Zum einen sind kognitive Dissonanzen anzunehmen, die die Wahl von Handlungsalternativen und die Legitimationen dieser Handlungen prägen - das erfährt jeder von uns in seinem Alltag.

Zum anderen muß davon ausgegangen werden, daß verschiedene konzeptuelle Modelle von Umwelt kursieren, die in Konkurrenz miteinander stehen (können). Nur ein Beispiel: Die Definitionen von Umweltkriminalität des Umweltstrafrechts und die, die die Medien vermitteln, haben zum Teil völlig verschiedene Inhalte.

Umweltschutz, Umweltverschmutzung und Umweltkriminalität - Begriffe, die die Präsenz von Umweltfragen illustrieren, gleichzeitig aber Synonyme für schwerwiegende, hochkomplexe politisch/gesellschaftliche Probleme¹¹, vielleicht für unsere politische Ratlosigkeit. Denn trotz der allseitigen Präsenz von Begriffen, die Bewußtsein für Umweltfragen und Bemühen um Umweltschutz verdeutlichen: Gravierende Umweltprobleme sind vorhanden, vor der Tatsache der Umweltkriminalität können wir nicht die Augen verschließen.

Umweltkriminalität wird im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen, die Erkenntnisse, Meinungen, Standpunkte sammelt, um den Status quo zu beschreiben, aber auch, um erste Auskünfte über mögliche (wahrscheinliche?) Entwicklungen geben zu können.

¹¹ Für die politischen Bemühungen um den Umweltschutz (und d.h. auch: die Unterbindung von Umweltverschmutzung) konstatieren Hartkopf und Bohne (1983: Vorwort) noch 1983: "Allen verbalen Beteuerungen zum Trotz besitzt der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in der praktischen Politik weder national noch international das gleiche Gewicht wie wirtschaftliche und soziale Belange".

Man wird fragen, warum noch eine Arbeit, ist doch die wissenschaftliche und praktische Auseinandersetzung mit den vielgestaltigen Fragen mit Umweltrelevanz Legion, wie bereits angedeutet wurde und wie die folgenden Impressionen illustrieren: Die Politikwissenschaft entwirft die wissenschaftliche Umweltpolitik, die Umweltökonomie wurde geschaffen, der Strafrechtswissenschaft ist mit dem komplexen Umweltrecht ein neues, weites Tätigkeitsfeld zugewachsen, die Umweltpsychologie sucht nach systematischen Grundlagen, ganz zu schweigen von den zahlreichen Fragen, die den verschiedenen naturwissenschaftlichen Disziplinen zur Beantwortung gestellt sind. Die Praxis formiert sich: Zahlreiche Publikationen aus der polizeilichen Praxis machen auf Ermittlungsprobleme, auf Probleme von Ausstattung und Personalmangel aufmerksam. Die Industrie betont ihre Bereitschaft, in den Umweltschutz zu investieren, sie beklagt aber auch die Regelungen, denen ihr Tun unterworfen ist, und stellt fest, daß Umweltschutz zu einer kaum noch tragbaren Belastung wird.

An geeigneter Stelle werden wir einige zentrale, in der Literatur thematisierte und diskutierte Aspekte wieder aufgreifen, im Zentrum der Ausführungen wird jedoch eine empirische Arbeit stehen, die über ein "Aushorchen" von Experten versucht, Licht in das Dunkel der diffizilen Thematik zu bringen. Hier liegt die Relevanz der Arbeit: Konstatieren Wittkämper, Gerlach u.a. (1984) doch 1984 und Schulze/Lotz (1986: 16-17) noch 1986, daß es einen gravierenden Mangel an empirischen Arbeiten zur Umweltkriminalität gibt - zur Verminderung dieses Defizits will die Untersuchung einen - wenn auch notwendigerweise ausschnittshaften und unvollständigen - Beitrag leisten.

Der Leser mag sinnen: Umweltkriminalität - was ist das? Umweltkriminalität existiert nicht nur als faktisches, sondern auch als rechtliches Phänomen: Wir wollen im folgenden Umweltkriminalität zunächst mit dem Gesetzgeber definieren: Der 28. Abschnitt des Strafgesetzbuches "Straf-

taten gegen die Umwelt", der 1980 neu in das Strafgesetzbuch eingestellt wurde, ist unser Orientierungspunkt¹² - was demzufolge unter "Umweltkriminalität" zu subsumieren ist, werden wir ausführlicher in ersten Teil dieser Untersuchung darstellen.

Im Kontext eines Gegenstandes, der als hochkomplexer, politisch brisanter und wissenschaftlich ungeklärter gelten kann, stellt sich die Frage nach dem wissenschaftlichen Zugang.

Wesentliche Grundlage und Ausgangspunkt für die empirische Untersuchung, über die es im zweiten, zentralen Teil dieser Arbeit zu berichten gilt, ist ein Gutachten, das im Jahre 1984 von Wittkämper, Gerlach u.a. (1984) im Auftrag des Bundeskriminalamtes erstellt wurde. Dieses Gutachten werden wir im ersten Teil vorstellen und diskutieren. Wir werden einen komplexen Ansatz kennenlernen, mit dessen Anwendung eine Prognose der Umweltkriminalität möglich werden soll. Einen Ausschnitt, einen Teil dieses Ansatzes konnten wir verwirklichen: eine umfangreiche Expertenbefragung nach dem Delphi-Verfahren.

Das Delphi-Verfahren ist eine intuitive oder qualitative Prognosetechnik, die insbesondere dann angewendet wird, wenn für einen Gegenstand keine wissenschaftlich gesicherten Trends und Zusammenhänge existieren. In einer schriftlichen, mehrstufigen (in unserem Falle zweistufigen, Befragung werden Experten um ihre Meinungen und Einschätzungen über Zustände, Zielsetzungen, Strategien und Entwicklungen in einem Problembereich gebeten. Nach jeder Befragungsrunde wird das Ergebnis der vorhergehenden Runde mitgeteilt und auf dieser Grundlage die Befragung fortgesetzt.

¹² Wir werden aber immer wieder auf (wertbesetzte) Probleme des Umweltstrafrechts und seiner Definitionen eingehen.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurden ungefähr 100 Experten aus den Bereichen Industrie, Medien und Behörden befragt. Diese Auswahl unserer Teilnehmer, die Beteiligte im Problembereich in Rede sind, ermöglichte nicht nur, diagnostische Aussagen, Verbesserungsvorschläge und Einschätzungen von Entwicklungen einzuholen, sondern auch, Dissens einzufangen: Deutlich wurden unterschiedliche Denkweisen, Bewertungsmuster und Interessenlagen.

Die Diskussion der Teilnehmer über den Status quo, über Maßnahmen und Entwicklungen erhält daher fast den Charakter einer "realen" Auseinandersetzung, und möglicherweise können wir durch die von uns angeregte Diskussion einen Beitrag leisten "to 'create' the future in reality rather than just predicting it" (Rauch 1979: 159).

Bevor jedoch die Experten zu Wort kommen, wollen wir uns, wie angekündigt, Wittkämper, Gerlach u.a. zuwenden und ein Gutachten sowie - in dessen Kontext - ein Szenario vorstellen.

T E I L E I N S

DER ANSTOß: EIN SZENARIO
GRUNDLAGEN FÜR EINE DELPHI-BEFRAGUNG

VORBEMERKUNG: DAS GUTACHTEN - SEINE INHALTE UND ANSÄTZE

Die Herausforderung, vor die sich die Autoren des Gutachtens "Methodischer Ansatz zur Prognose der Kriminalität am Beispiel der Umweltkriminalität"¹³ gestellt sahen, das Ausgangspunkt und Anstoß für die vorliegende Untersuchung ist, war die Frage, wie eine Prognose der Umweltkriminalität zu erstellen ist. Es ging um die Klärung der Frage, mit Hilfe welcher Methoden es möglich sein könnte, Aussagen über die Entwicklung eines Deliktsbereiches zu formulieren, der definitorisch erst seit wenigen Jahren zur Kriminalität zu rechnen ist.

Vor dem Hintergrund eines "ökologischen" Umweltbegriffs gibt das Gutachten zunächst einen Aufriß des Problemfeldes: Akteure werden vorgestellt und grob in ihrem Denken und ihren Handlungsweisen vorgestellt, die Umweltbehörden werden in ihrer Vielfalt dargestellt, Fragen der Umweltpolitik und des Umweltrechts werden erörtert. Ein weiterer - für den methodischen Ansatz zentraler - Gesichtspunkt in dem Gutachten ist die theoretische Betrachtung des Umweltbewußtseins als Wert und die Einschätzung des Umweltbewußtseins heute. Ergebnisse der Dunkelfeldforschung und vorliegende statistische Daten werden genutzt, um ein (vorläufiges) Lagebild zu zeichnen. Andererseits werden die Statistiken einer kritischen Analyse unterzogen und im Ergebnis als ungeeignete Basis für eine Prognose bewertet. Nach einer Diskussion der verschiedenen Prognoseverfahren wird schließlich die eigentliche Frage beantwortet: Als Prognoseverfahren wird ein aus subjektiven und objektiven Elementen bestehendes Verfahren vorgeschlagen, in dessen Zentrum das Szenario Umwelthandeln steht, das den Ausgangspunkt für eine Delphi-Befragung bildete, die im Zentrum dieser Arbeit steht.

¹³ Wittkämper, Gerhard W./Gerlach, Irene u.a. (1984)

Bevor wir jedoch das Szenario in seinen Einzelheiten vorstellen und diskutieren, soll abgesteckt werden, in welchen Rahmen das Gutachten das Phänomen "Umwelthandeln" stellt: Das Gutachten in seiner Ganzheit wird präsentiert. Dabei nehmen wir eine systematische Umstrukturierung vor, die der Verwendung der Gutachtenelemente in der Delphi-Befragung entspricht.

A. DER RAHMEN

I. Der ökologische Umweltbegriff

Was ist "Umwelt"? Diese Frage stellen sich die Autoren zu Beginn des Gutachtens, das eine Methodik zur Prognose der Umweltkriminalität entwickeln will.

Nach einer Vorstellung und Diskussion verschiedener Definitionen und Begriffsbestimmungen von "Umwelt" gelangen die Autoren zu einem ökologischen Umweltbegriff, der in der Folge sowohl für die Beurteilung der Umweltpolitik als auch des Umweltrechts bzw. des Umweltstrafrechts Bedeutung erlangt.

Der ökologische Umweltbegriff, der in Anlehnung an Hartkopf und Bohne (1983: 21) gefüllt wird, ist demnach "Grundlage des Ökosystemkonzepts, welches den konzeptionellen Rahmen für eine Umweltpolitik bildet, die die Wesensmerkmale der natürlichen Umwelt zur Basis erhebt" (Wittkämper/Gerlach u.a. 1984: 4).

Bedeutsam an diesem integrativen Umweltbegriff sind seine Konsequenzen für Umweltpolitik und Umweltschutz: Eine Orientierung an einem ökologischen Umweltbegriff bzw. das Denken in Systemen verdeutlicht,

- daß Umweltereignisse jeweils auf einer Menge von Ursachen basieren,
- daß Veränderungen eines Elements des Ökosystems die Veränderung anderer Elemente dieses oder anderer Systeme nach sich ziehen (können),
- daß die Elemente eines Systems mit anderen Elementen dieses Systems oder mit anderen Systemen in Wechselbeziehung stehen (1984: 4; dort Zitat von Hartkopf/Bohne 1983: 23).

Demnach muß Umweltpolitik, die sich an dem Ökosystemkonzept ausrichtet, immer ganzheitliche Politik sein, die zumindest

versucht, die o.g. Konsequenzen so gut als möglich im Auge zu behalten. Doch gegenwärtig gewinnt die "Idee, Raumplanung, Landschaftspflege, Naturschutz, Immissionschutz usw. zu einer 'integralen' Umweltpolitik ... zusammenzufassen" (Wittkämper/Gerlach u.a. 1984: 4) erst langsam an Bedeutung.

Vor diesem Befund kritisieren die Verfasser des Gutachtens gleich zu Beginn ihrer Ausführungen, daß es der Umweltpolitik an einer wie oben skizzierten Orientierungsschnur fehlt: "Umweltpolitik (wird) nicht auf der Grundlage des Ökosystemkonzepts betrieben", sondern erscheint in ihrem Agieren so, als werde Umwelt als "ein zusammenhangloses Bündel von Teilkomponenten, von denen vor allem der Mensch zu schützen sei" (1984: 4), betrachtet.

Nicht nur unter diesem Aspekt wird die gegenwärtige Umweltpolitik negativ beurteilt. Wie wir im nächsten Abschnitt erfahren werden, bezeichnen die Autoren die Schaffung des Umweltstrafrechts als einen Akt symbolischer Politik. Warum sie zu diesem Urteil gelangen, wird uns nun beschäftigen.

II. Umweltpolitik als Symbolische Politik

Die Analyse der bundesdeutschen Umweltpolitik und insbesondere der Genese des 28. Abschnittes des Strafgesetzbuches "Straftaten gegen die Umwelt" im Rahmen des politikwissenschaftlichen Ansatzes der "symbolischen Politik" (Wittkämper/Gerlach u.a. 1984: 52a-52b) fragt einerseits, ob der Gesetzgeber neben der Schaffung des Umweltstrafrechts geeignete Rahmenbedingungen für die Implementation dieses neuen Rechts geschaffen hat, Rahmenbedingungen, die "für die Zielverwirklichung der umweltstrafrechtlichen Sanktionsnormen von essentieller Bedeutung" (1984: 53) sind, insonderheit vor der Tatsache der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts. Außerdem wird grundsätzlich erörtert, ob strafrechtliche Sanktionsnormen überhaupt

geeignet sind, eine gesündere Umwelt zu schaffen. Die Beantwortung dieser Fragen soll zeigen, ob die Einführung der Straftaten gegen die Umwelt eher der Sachebene oder eher der symbolischen Ebene der Politik zuzurechnen ist. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, daß etliche "Indizien" nahelegen, die Schaffung eines zentralen Umweltstrafrechts als symbolische Politik zu bewerten: "So gibt der Gesetzgeber Ziele vor, die mit dem Gesetz nicht zu erreichen sind, der Gesetzgeber hat aber gehandelt und seine Handlung als eine problemlösende dargestellt, er hat die Chance symbolischer Politik im Umweltstrafrecht genutzt" (1984: 58).

Ein erster Beleg für diese Bewertung ist die Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts. Die Bindung des Strafrechts an das Verwaltungsrecht führt zur Unwirksamkeit des Strafrechts; die Anwendung des Verwaltungsrechts dominiert das Strafrecht (vgl. 1984: 54-55).

Als ein weiterer Beleg wird die Stellung vieler Umweltverwaltungsbehörden im Behördengefüge genannt, die "eine Verantwortung gegenüber mehreren Loyalitäten (bedingt)" (1984: 55). Das daraus resultierende Verhalten wird verstärkt dadurch, daß sich die strafrechtlichen Normen nicht gegen "Umweltverschmutzungen im Amt" (1984: 56) richten und es keine Anzeigepflicht für Behörden gibt. Trotz der begrenzten Möglichkeiten des Bundes, Einfluß auf die Verfolgung und Ahndung von Umweltdelikten zu nehmen, hätte der Gesetzgeber Möglichkeiten gehabt, die Wirksamkeit des Umweltstrafrechts auf der Implementationsebene zu erhöhen: durch Sanktionierung von Umweltverschmutzungen im Amt, durch eine Amtsträgerstrafbarkeit und durch Schaffung einer unabhängigen Position der Umweltverwaltungsbehörden (vgl. 1984: 56)¹⁴.

¹⁴ vgl. aber dazu Allison (1971: 93-94), der ausführt, wie wenig Einfluß politische Führer und ihre Entscheidungen auf die Implementationsebene haben: "A considerable gap

Bezogen auf die Implementation von Umweltschutz-Normen der Luft- und Gewässerreinigung in der Industrie kommen Hucke und Ullmann (1980: 122-123) zu einem ähnlichen bzw. noch kritischeren Ergebnis: Zum Ende ihrer Analyse fragen die Autoren, "ob bei den wichtigsten gesellschaftlichen Gruppierungen im politisch-administrativen und wirtschaftlich-technischen Bereich .. überhaupt ein Interesse an einer Stärkung des Vollzugs ... besteht".

Auch sie konstatieren, daß eine Politik, mit der ein auf der Gesetzesebene nicht gelöster Zielkonflikt zwischen zwei Politikfeldern auf die Implementationsebene verlagert wird, einen "deklamatorisch-symbolischen Charakter" hat. Denn: der Gesetzgeber hat das Problem scheinbar gelöst, der konstatierte Zielkonflikt wird verlagert, die Konflikte müssen "in der Implementation bilateral abgearbeitet" werden und haben eine geringere Öffentlichkeit.

Wittkämper, Gerlach u.a. (1984: 57) kommen zu dem Urteil, daß die Bundesregierung durch die mangelnde Beeinflussung der Implementationsebene wichtige Chancen im Kampf gegen die Umweltkriminalität versäumt hat: "Allein durch bloße Änderung des Gesetzestextes ist eine effektivere und sozial gerechtere strafrechtliche Kontrolle nicht zu erreichen", heißt es schließlich.

Die Wirksamkeit des Umweltstrafrechts unter dem Aspekt: Bekämpfung der Umweltkriminalität wird demnach in dem Gutachten entschieden bestritten; ähnlich wird die bewußtseinsbildende Kraft des 28. Abschnittes des Strafgesetzbuchs

separates what leaders choose ... and what organizations implement". Aus dieser organisationssoziologischen Perspektive wäre auch die Schaffung einer unabhängigen Position der Umweltverwaltungsbehörden ohne Effekt geblieben: Die Behörden hätten auch in dem Falle entsprechend ihren angestammten Zielen und Handlungsrouتين agiert.

Wie wichtig die Berücksichtigung derartiger organisationssoziologischer Fragestellungen ist, werden wir am Ende dieses ersten Teils wieder aufgreifen.

ches in Zweifel gezogen: Ohne die Möglichkeit einer wirksamen Implementation des Umweltstrafrechts kann dieses Recht das Ziel einer Bewußtseinsbildung nur verfehlen (vgl. 1984: 58)¹⁵.

Der Politik wird vorgeworfen, die Möglichkeiten strafrechtlicher Sanktionen im Kampf um eine gesündere Umwelt zu überschätzen, da eines der Hauptprobleme die legalen Umweltbelastungen sind, die auch im Falle einer effektiven Bekämpfung der Umweltkriminalität existent bleiben¹⁶. Wittkämper, Gerlach u.a. weisen darauf hin, daß nur Veränderungen der Produktionsweisen, also technische Veränderungen und technologische Entwicklungen letztendlich zu einer Verbesserung unserer Umweltsituation führen werden. Damit ist die Erfordernis der Vielfalt umweltpolitischer Instrumente angesprochen, die - das sei hier vorweggenommen -

¹⁵ Ob das Recht oder spezifischer das Strafrecht überhaupt eine derartige "sittenbildende" Kraft haben kann, werden wir im Zusammenhang des Abschnitts über Umweltrecht diskutieren.

¹⁶ Durch diese Differenzierung zwischen erlaubten und verbotenen Umweltbelastungen wird eine einheitliche Normverankerung behindert, die Umweltdelikte eben nicht als Kavaliersdelikte bewertet. Denn: einerseits wird dem einzelnen über die inzwischen aller Orten präsenten "Umwelt-tips" mitgeteilt, daß jede Umweltverschmutzung zu vermeiden ist: Es soll bleifrei getankt werden, der Verbrauch von Chemikalien aller Art bis hin zu den Kosmetika soll minimiert werden, es soll Energie gespart werden usw. usw. Andererseits werden Umweltbelastungen von gigantischen Ausmaßen als "normal", legal oder sogar notwendig bewertet, um z.B. Arbeitsplätze zu erhalten (man denke an die Auseinandersetzung um Buschhaus). Es müssen erhebliche kognitive Dissonanzen auftreten, der Gegenstand, auf den sich die Norm bezieht, differiert je nach Anwendungsbereich: hier heißt der Gegenstand "illegale Umweltverschmutzung", dort jedoch "jede Umweltverschmutzung". Das wiederum deutet auf unterschiedliche konzeptuelle Modelle.

Fietkau (1984: 52) ist allerdings die Ansicht, daß dieser Konflikt von immer mehr Menschen in einer bestimmten Art gelöst wird: Sie sind "nicht mehr bereit, Umweltbelastungen nur deshalb hinzunehmen, weil ihre Verursachung einer Prüfung auf der Basis formalrechtlicher Kategorien standhalten würde".

auch von den Teilnehmern unserer Expertenbefragung immer wieder betont wird.

III. Umweltrecht und Umweltstrafrecht

Umweltrecht und insbesondere Umweltstrafrecht sind ebenfalls Bestandteil des Rahmens, in dem Umwelthandeln als normgerecht definiert wird und dem Wittkämper, Gerlach u.a. ein ausführliches Kapitel widmen. Dargestellt werden Geschichte und Entwicklung des Umweltrechts, das als Teil der Umweltpolitik betrachtet wird. Besondere Aufmerksamkeit wird naturgegeben - wir beschäftigen uns mit Umweltkriminalität, die rechtlich zu einem wesentlichen Teil durch die Bestimmungen des Umweltstrafrechts definiert wird¹⁷ - dem Umweltstrafrecht zugewandt: Die Entstehungsgeschichte wird aufgerollt, die Bestimmungen des 28. Abschnitts des Strafgesetzbuchs werden vorgestellt und Besonderheiten und Schwachstellen des Umweltstrafrechts thematisiert.

1. Das Umweltrecht - Geschichte und Problematik

Umweltrecht als das "Recht, das den Schutz der natürlichen und damit lebensnotwendigen Umwelt bezweckt" (1984: 19), wird zunächst in seiner Entwicklung dargestellt. Es wird zurückgeblickt auf die Frühzeit der Industrialisierung, die erste umweltrelevante Gesetze mit sich brachte (im Wirtschaftsrecht und in Arbeitsschutzgesetzen, im Gewerbe- und Lebensmittelrecht, im Wasserrecht). Gleichzeitig verdeutlichen die Autoren, daß für sehr lange Zeit "die

¹⁷ Diese Formulierung wird in Anlehnung an den "labeling approach" (Difinitions-Ansatz) gewählt, der "die gesellschaftliche Definition von Kriminalität und kriminellem Verhalten" (Rüther 1986: 3) ins Zentrum seines Interesses stellt (vgl. zur Entwicklung des Ansatzes und zum Stand der Diskussionen gegen Ende der siebziger Jahre Sack (1978)).

möglichen Auswirkungen der industriellen Produktionsweise auf die Lebensgrundlagen und Umweltbedingungen praktisch nicht diskutiert (wurden)" (1984: 19)¹⁸. Erste politische Absichtserklärungen sind zu Beginn der sechziger Jahre zu verzeichnen, doch dauert es zehn weitere Jahre, bis Umweltschutz, Umweltrecht und Umweltpolitik zu einem wirklichen Gegenstand der Politik werden¹⁹.

Umweltrecht wird als ein Instrument der Umweltpolitik neben anderen Instrumenten wie Ge- und Verboten, wirtschaftlichen Anreizen, Planung und Absprachen klassifiziert, bevor auf die "Entwicklungsstruktur des Umweltrechts" (1984: 21) eingegangen wird und Schaffung und Ausbau des Umweltverwaltungsrechts dargestellt werden: Zu Beginn der siebziger Jahre tritt das Umweltrecht in seine "legislative Phase" (1984: 25). Innerhalb weniger Jahre werden die grundlegenden Umweltgesetze und Verordnungen erlassen, mit dem Effekt einer ständig steigenden Komplexität des Umweltrechts: Die "Regelungsdichte (nimmt) zu, und die Gesetzgebung wird immer komplizierter" (1984: 24).

Der Hinweis auf die zunächst "mediale" Orientierung des Umweltrechts, das vor allem einzelne Umweltmedien schützen will, erinnert an den zu Beginn vorgestellten ökologischen Umweltbegriff, und es wird deutlich, daß eine mediale Ausrichtung des Umweltrechts unzureichend bleiben muß; eine Erkenntnis, die auch den Gesetzgeber veranlaßte, z. B.

¹⁸ Daß jedoch die negativen Auswirkungen menschlichen Tuns auf die natürliche Umwelt seit langem gesehen werden und immer wieder thematisiert wurden, führt Klumbies (1986: 10) aus, wenn er vermerkt: "Schon vor vielen Jahrzehnten, ja schon vor über hundert Jahren, haben Förster und Chemiker auf Entwicklungen und Tendenzen hingewiesen, die wir heute als Waldsterben erleben".

¹⁹ Die wachsende Bedeutung von Umweltpolitik und entsprechender Rechtsetzung darzustellen, gehört inzwischen fast zum Standard der Arbeiten über Umweltschutz respektive Umweltkriminalität (vgl. z.B. die (sehr knappen) Ausführungen bei Rüther (1986: 94); die Ausführungen bei Klumbies (1986: 10-11)) - in der vorliegenden Arbeit wird dieser "Pflicht" mit diesem Hinweis Genüge getan.

mit dem Chemikaliengesetz erste "ökologische" bzw. "integrierende" Umweltschutzgesetze zu schaffen.

Nach der Beschäftigung mit der legislativen Ausgestaltung des Umweltrechts gehen die Autoren auf die "administrative Phase" des Umweltrechts ein: Nach Schaffung der Umweltgesetze galt es, die Schutzgesetze durchzusetzen. Wittkämper, Gerlach u.a. betonen die Schwierigkeiten der Implementation der Gesetze, die sich als sehr viel problematischer erwies denn ihre Formulierung und ihr Erlass. Die Autoren (1984: 25) sehen den Grund für die Implementationsprobleme vor allem darin, daß sich eine "über hundertjährige Tradition der Industriegesellschaft im Umgang mit 'freien' Gütern ... nicht in wenigen Jahren brechen (ließ)"²⁰.

Unter Bezugnahme auf eine Studie aus dem Jahre 1978 werden als wesentliche Implementationsprobleme und Vollzugsdefizite, die voraussichtlich auch heute noch vorhanden sind, die folgenden ausgemacht:

- Die betroffenen Normadressaten halten die Normen nicht ein, und
- die Überwachungsbehörden verfolgen und sanktionieren Normverstöße nur in geringem Maße (vgl. 1984: 26)²¹.

Beide, insbesondere aber der erste Punkte weisen auf ein bereits angesprochenes Problem des Umweltrechts heute zurück: die Komplexität und Unüberschaubarkeit des Umweltrechts in seiner Gesamtheit. Abgeleitet aus dieser Tatsache fragen die Autoren, "ob es Tendenzen gibt, diesem ver-

²⁰ Daß die Implementationsprobleme partiell bereits in der Gesetzgebung angelegt sind, wurde in der Auseinandersetzung um den "symbolischen Charakter" der Umweltpolitik deutlich.

²¹ Wie die Experten der Delphi-Befragung die Vollzugsdefizite bewerten, werden wir später erfahren.

dichteten Gesetzesnetz schlichtweg nicht mehr zu folgen" (1984: 41)²².

2. Das Umweltstrafrecht - Entstehung und Inhalt

Die Diskussion über ein zentrales Umweltstrafrecht ist so alt wie die umweltpolitische Diskussion, wie die Autoren zu Beginn der Beschäftigung mit dem Umweltstrafrecht betonen. Die Forderung taucht seit Anfang der siebziger Jahre in Aktionsprogrammen, Resolutionen und Entschließungen auf nationaler und internationaler Ebene immer wieder auf; dennoch dauerte es bis 1980, daß mit dem 18. Strafrechtsänderungsgesetz die "Straftaten gegen die Umwelt" zentral in das Strafgesetzbuch eingestellt wurden.

Die Einstellung der "Straftaten gegen die Umwelt" in das Strafgesetzbuch besagt nicht, daß vor der Verabschiedung des 18. Strafrechtsänderungsgesetzes keine Möglichkeit bestand, Umweltdelikte strafrechtlich zu sanktionieren: Die Strafvorschriften waren bis dahin in den einzelnen Umweltgesetzen geregelt ("nebenstrafrechtliche Lösung"). Ordnungswidrigkeiten konnten (und können) mit Geldbußen geahndet werden, und Verstöße gegen Umweltbestimmungen konnten mit Strafnormen sanktioniert werden.

Die Schaffung des 28. Abschnittes des Strafgesetzbuches bedeutet in der Konsequenz lediglich eine Zentralisierung der Strafbestimmungen - obwohl auch heute noch eine "geringe Zahl von Strafgesetzen ... im Nebenstrafrecht enthalten (ist)" (1984: 32) - und in einigen Fällen eine Verschärfung der möglichen Strafen.

²² Dieser Frage werden wir nachgehen, insonderheit im Zusammenhang mit dem Handeln von kleinen Industriebetrieben, die aufgrund eines Mangels an sachlicher und personeller Kompetenz auch nach Ansicht unserer Befragungsteilnehmer kaum noch in der Lage sind, die für sie einschlägigen Rechtsvorschriften zu kennen und vor allem einzuhalten.

Vorrangiges Ziel des 28. Abschnittes des Strafgesetzbuches war es, den sozialschädlichen Charakter schwerwiegender Umweltverstöße verstärkt ins Bewußtsein der Allgemeinheit zu bringen²³.

Ob eine derartige Wirkung tatsächlich eintreten kann, muß mit Skepsis gesehen werden. Mit Sack (1978: 378) läßt sich dieser Gedanke als Fiktion bewerten: "Es (das Strafrecht, M.W-N) lebt von der Fiktion, das allgemeine Interesse und die gemeinsam geteilten Werte und Vorstellungen zum Ausdruck zu bringen, 'Sozialschädlichkeit' schlechthin zu manifestieren, und sollte es nicht jedem Rechtsgenossen deutlich sein, so glaubt es an seine 'sittenbildende Kraft'"²⁴.

Die bereits erwähnten Vollzugsdefizite, die sowohl auf der Seite der Normadressaten als auch auf seiten der Durchsetzungsinstitutionen zu verzeichnen sind, bestätigen die Aussage von Sack in gewissem Sinne: Die Schaffung von (rechtlichen bzw. strafrechtlichen) Normen ist keinesfalls gleichzusetzen mit der Akzeptanz und der Durchsetzung dieser Normen. Sack (1978: 378) vermutet vielmehr, daß die Schaffung strafrechtlicher Normen "Ausdruck des Dissenses einer Gesellschaft" ist.

Das Umweltstrafrecht zeichnet sich dadurch aus, daß es "sogenannte abstrakte Gefährdungstatbestände" (Wittkämper, Gerlach u.a. 1984: 32) formuliert, also Tatbestände, die

²³ Dies wurde vom Gesetzgeber betont. Wie Rüther (1986: 4) ausführt, erbrachte auch die Untersuchung zur umweltstrafrechtlichen Normgenese bzw. Normsetzung, daß "durch die zentrale Lozierung der Umweltstraftatbestände in das Strafgesetzbuch vor allem eine bewußtseinsbildende Wirkung bei allen betroffenen Normadressaten in der Bevölkerung" angestrebt wurde.

²⁴ Sack (1978: 378) versteht demgegenüber Recht "als Ausdruck geronnener Macht, als Ergebnis und Stillstand von Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Gruppen, Schichten, Klassen einer Gesellschaft, als die Regulierung und Fixierung von sozialen Beziehungen zwischen ihnen".

"typisch gefährliche Handlungen erfassen, ohne den Nachweis des Eintritts eines konkreten Schadens oder einer konkreten Gefahr im Sinne der konkreten Wahrscheinlichkeit eines schädigenden Erfolgs zu verlangen". Im einzelnen werden geregelt:

- die Verunreinigung eines Gewässers
- Luftverunreinigung und Lärm
- die umweltgefährdende Abfallbeseitigung
- das unerlaubte Betreiben von Anlagen
- der unerlaubte Umgang mit Kernbrennstoffen
- die Gefährdung schutzwürdiger Gebiete
- die schwere Umweltgefährdung²⁵.

Global betrachtet, werden mit Schaffung der Straftaten gegen die Umwelt

- die Regelungsvielfalt beseitigt (Paragraph 324),
- der Regelungsbereich erweitert (Paragraphen 325 und 326),
- die Strafmaße verschärft (Paragraph 324).

Der Paragraph 330 Strafgesetzbuch "Schwere Umweltgefährdung" verdeutlicht, welche Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung stehen: Umweltstraftaten können in bestimmten Fällen mit bis zu zehn Jahren Freiheitsstrafe geahndet werden. Ein Novum betrifft die Regelung über "tätige Reue" des Paragraphen 330 b, der einen Anreiz geben soll, "schwere Umweltschäden zu verhindern" (1984: 35). Bis 1980 war "eine solche Vergünstigung nicht in den Umweltschutzgesetzen vorgesehen".

3. Das Umweltstrafrecht - Besonderheiten und Schwachstellen

Das Umweltstrafrecht stand 1984 und steht 1986/87 inmitten einer heftigen Diskussion: Wie wir bereits erfahren haben, wird die Bestimmtheit der Rechtsbegriffe in Zweifel gezogen, seine generalpräventive Wirkung wird in Frage gestellt (vgl. Kube/Seitz 1987: 41), das Fehlen einer straf-

²⁵ Vgl. den Text des 28. Abschnittes des Strafgesetzbuches z.B. bei Storm (1985: 416-421).

rechtlichen Verantwortlichkeit von Amtsträgern wird beklagt (vgl. Sack 1986: 376). Andererseits wird "die Auffassung vertreten, das Gesetz schieße über das Gebotene hinaus" (1986: 376). Wittkämper, Gerlach u.a. greifen einige Punkte heraus, in denen die Wirksamkeit des Umweltstrafrechts bezweifelt wird.

a) Zweiteilung des deutschen Sanktionsrechts

Eine Problematik, die für das gesamte deutsche Sanktionsrecht gilt, die aber im Deliktsbereich Umweltkriminalität besondere Brisanz erlangt, betrifft die Zweiteilung des Sanktionsrechts in Ordnungswidrigkeitenrecht und Strafrecht: Einfache Verstöße werden als Ordnungswidrigkeiten geahndet; sie werden als Verwaltungsunrecht betrachtet und mit der Verhängung eines Bußgeldes bestraft; erst bei schweren Verstößen, d.h. wenn durch Umweltverstöße "Gefahren für das Leben oder die Gesundheit eines anderen oder Sachen von bedeutendem Wert hervorgerufen (werden)" (Wittkämper, Gerlach u.a. 1984: 31), werden sie als Straftaten geahndet.

Inzwischen kann auch ein Bußgeld eine empfindliche Höhe haben: Der Bußgeldrahmen in den Umweltschutzgesetzen von Bund und Ländern wurde auf bis zu 100.000 DM ausgedehnt. Bußgeldkataloge sollen eine einheitliche Handhabung des Ordnungswidrigkeitenrechts gewährleisten. Welche Probleme sich trotz dieser vorhandenen Sanktionsmöglichkeiten in der Praxis aus der Zweiteilung des Sanktionsrechts ergeben, wird uns im Zusammenhang unserer Expertenbefragung zu beschäftigen haben.

b) Verwaltungsakzessorietät

Eines der mestdiskutierten Probleme des Umweltstrafrechts betrifft die Verwaltungsakzessorietät: Umweltschädigungen stellen nur in den Fällen ein strafrechtliches Unrecht

dar, wenn verwaltungsrechtliche Vorschriften verletzt werden. Umweltschutz wird auch nach Schaffung des Umweltstrafrechts schwerpunktmäßig über das Verwaltungsrecht betrieben, das Strafrecht ist lediglich "akzessorische Waffe" (1984: 36). Wittkämper, Gerlach u.a. (1984: 36) verdeutlichen, daß "das Strafrecht keinen Anwendungsbereich für Umweltschädigungen (hat,) die im Rahmen des Betriebes eines Unternehmens eintreten und dabei behördlich erlaubt sind". Auch auf das Problem der Verwaltungsakzessorietät werden wir im Rahmen unserer Expertenbefragung zurückzukommen haben - wie die Strafrechtswissenschaft und die Praxis sehen unsere Teilnehmer hier Probleme.

c) Strafbarkeit von Amtsträgern

Auf eine Sonderregelung über die Haftbarkeit von Amtsträgern wurde - entgegen den Forderungen der Strafrechtswissenschaft - bei der Schaffung des 28. Abschnittes des Strafgesetzbuches verzichtet. Den Behörden kommt aufgrund des verwaltungsakzessorischen Charakters der Straftaten gegen die Umwelt eine besondere Verantwortung zu; ein Amtsträger kann jedoch den Autoren zufolge (1984: 38) für eine fehlerhafte Handhabung des Rechts, z.B. "für die Erteilung einer fehlerhaften, verwaltungsrechtlich aber wirksamen Erlaubnis", für die Beibehaltung einer fehlerhaften Erlaubnis etc., nicht haftbar gemacht und strafrechtlich belangt werden. Für die Klassifizierung einer Umweltschädigung als legal oder illegal folgt aus dieser Situation dem Gutachten zufolge, daß die "an sich illegale Umweltverschmutzung eines Bürgers .. durch die fehlerhafte Handhabung eines Amtsträgers straffrei (wird)" (1984: 38).

Wittkämper, Gerlach u.a. beurteilen die fehlende Amtsträgerhaftbarkeit eindeutig als Mangel. Betrachten wir jedoch die Auseinandersetzung um diesen Punkt, zeigt sich, daß die Meinungen recht kontrovers sind. Hans-Jürgen Sack (1986: 395) bezeichnet gar als die "herrschende Meinung",

"daß eine Strafbarkeit von Amtsträgern grundsätzlich möglich ist; ein eigener Straftatbestand sei nicht erforderlich, eine Verbesserung des Gesetzes aber anzustreben". Sack (1986: 397-399) führt in der Folge anhand verschiedener konkreter Fälle und Gerichtsentscheidungen aus, daß und wann eine Haftbarkeit von Amtsträgern trotz der nicht vorhandenen Aufnahme in den 28. Abschnitt des Strafgesetzbuches möglich ist. Das Fazit, das der Staatsanwalt Sack (1986: 399) zieht, lautet, daß das geltende Recht "grundsätzlich ... ein ausreichendes Instrumentarium zur Verfügung stellt", einzelne Vorschriften jedoch geändert werden sollten, um in bestimmten Bereichen die Möglichkeit einer Amtsträgerhaftbarkeit zu schaffen.

d) Informales Verwaltungshandeln

Das Problem des "informalen Verwaltungshandelns" durchzieht fast wie ein roter Faden die bisherige Darstellung der Besonderheiten und Schwachstellen des Umweltstrafrechts. "Informales Verwaltungshandeln" erläutern Wittkämper, Gerlach u.a. (1984: 40) in einem Satz: "Es werden schlicht gesagt Absprachen getroffen in den Vorverhandlungen zu Genehmigungsträgern". Wir werden im Rahmen der Ausführungen zu unserer Expertenbefragung auf diesen viel diskutierten Punkt in Ausführlichkeit eingehen und darstellen, welche Ansichten die Experten zu diesem Problembereich äußern.

e) Umweltkriminalität als Wirtschaftskriminalität

In dem Gutachten wird angesprochen, daß Umweltkriminalität als Teil der Wirtschaftskriminalität einzuordnen ist, auch wenn der Täter in seinem (statistischen) empirischen Erscheinungsbild nicht dem typischen "white collar"-Täter entspricht.

f) Strafbarkeit juristischer Personen

Die Haftung juristischer Personen ist im 28. Abschnitt des Strafgesetzbuches nicht ausgebaut worden, obwohl, wie Wittkämper, Gerlach u.a. (1984: 39) darstellen, diese Haftung für eine "effiziente Anwendung des Gesetzes zur Bekämpfung der Umweltkriminalität als dringend erforderlich angesehen (wird)", insbesondere da aufgrund der Zuordnung der Umweltkriminalität zur Wirtschaftskriminalität zu vermuten ist, "daß juristische Personen in dem potentiellen Täterkreis der Umweltstraftäter nicht unwesentlich vertreten sind" (1984: 39).

g) Bestimmtheit der Rechtsbegriffe

"Nachteilig verändern", "Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft" herbeiführen usw. - derartige Tatbestandsmerkmale finden wir im 28. Abschnitt des Strafgesetzbuches. Wie Wittkämper, Gerlach u.a. (1984: 36) ausführen, sind derartige Begrifflichkeiten "offen für jedwede Interpretation". Die Autoren weisen auf die Zweifel der Strafrechtswissenschaft hin, ob diese Begriffe immer dem Bestimmtheitsgebot genügen - daß die Experten unserer Befragung diese Zweifel teilen bzw. die mangelnde Bestimmtheit der Begriffe als Faktum konstatieren, werden wir später erfahren.

e) Kumulative Umweltbelastungen

Legale Umweltbelastungen können in ihrer Gesamtheit Umweltschäden hervorrufen; aufgrund des verwaltungsakzessorischen Charakters des Umweltstrafrechts entfällt im Falle einer vorhandenen Erlaubnis "das Unrecht der Tat" (1984: 38):

Das Umweltstrafrecht greift in diesen Fällen nicht und bleibt wirkungslos²⁶.

²⁶ Hier stoßen wir auf das Problem der Definition von Kriminalität: Kriminell und für eine Verfolgung offen ist nur das, was im Strafgesetzbuch als "kriminell" ausgewiesen wird.

B. AKTEURE IM HANDLUNGSFELD UMWELTKRIMINALITÄT

Umweltkriminalität ist ein Handlungsfeld, in dem Individuen, Institutionen, Organisationen und Gruppen in einer spezifischen Weise handeln und so die Entwicklung der Umweltkriminalität beeinflussen - es gibt **Akteure**.

Wittkämper/Gerlach u.a. (1984: 5) unterscheiden zwei Gruppen:

- Die erste beeinflusst mit ihrem Handeln die Entwicklung der Umweltkriminalität direkt; hier handelt es sich um die potentiellen Täter, die Anzeigenden und die Strafverfolgungsorgane.
- Die zweite nimmt indirekt Einfluß dadurch, daß sie über ihre Einstellungen und Verhaltensweisen "Normen und Werte (setzen), die das Umweltbewußtsein aller Akteursgruppen beeinflussen" und damit auf Prädispositionen für Handeln einwirken (1984: 5)²⁷. Angesprochen werden gesellschaftliche, staatliche und internationale Akteure; im einzelnen werden die Industrie, die Gewerkschaften und die Medien sowie die Bundesregierung als zentraler umweltpolitischer Akteur einer näheren Betrachtung, auf die wir weiter unten eingehen werden, unterzogen.

I. Gestaltungsakteure

Im Kontext dieses Kapitels gehen wir nur auf einen Teil der o.g. Gestaltungsakteure ein; der "Täter" wird im Kontext des Lagebildes in Kapitel D ins Blickfeld rücken. Fragen, die es an Akteure zu stellen gilt, werden wir im Zusammenhang von Kapitel E erörtern.

²⁷ Hier wird deutlich, daß Umweltbewußtsein von den Autoren als ein relevanter Faktor betrachtet wird, der Verhalten im Handlungsfeld Umweltkriminalität "wesentlich mitsteuert" (1984: 5). Auf die Bedeutung von Umweltschutzwerten und Umweltbewußtsein werden wir in Kapitel C näher eingehen.

Hervorgehoben wird im Zusammenhang der Auseinandersetzung mit relevanten Akteuren insbesondere die Bedeutung der Behörden und Organe der Strafverfolgung sowie die der Gesetzgeber in Bund und Ländern:

- Die Polizei war (in der Vergangenheit) der Hauptanzeigererstatte.
- Die Umweltverwaltung, die als besonders wichtige Akteursgruppe bezeichnet wird, legt u.a. Grenzwerte fest und zieht damit "die Grenze zwischen legalen und illegalen Umweltbelastungen" (Wittkämper, Gerlach u.a. 1984: 6). Zudem sind die Umweltverwaltungsbehörden aufgrund ihrer apparativen Ausstattung in der Lage, auch unsichtbare Delikte nachzuweisen²⁸.
- Das Verhalten von Staatsanwaltschaften und Gerichten hat u.a. auf die Anzeigebereitschaft der Umweltbehörden sowie auf Umweltbewußtsein und Anzeigebereitschaft von Polizei, Umweltbehörden und Bevölkerung Einfluß. Es wird die These formuliert, daß die gegenwärtig üblichen Handlungsweisen (Verfahrenseinstellungen, "laxe Strafzumessungspraxis" (1984: 6) kaum geeignet sind, Umweltbewußtsein zu erhöhen und Anzeigebereitschaften zu steigern (1984: 6-7)²⁹

II. Beeinflussungsakteure

Aus der Gruppe von Akteuren, die indirekt Einfluß auf die Entwicklung der Umweltkriminalität nimmt, werden von Wittkämper, Gerlach u.a. (1984) vier herausgegriffen und in

²⁸ Daß dies gegenwärtig in den seltensten Fällen gegeben ist, zeigt sowohl unsere Delphi-Befragung als auch die Durchsicht aktueller Literatur, die aus der Praxis und dort über erhebliche Probleme berichtet (als Beispiele: Schulze/Lotz (1986); Klumbies (1986)).

²⁹ Die Mehrheit der Teilnehmer an der Delphi-Befragung verneinen jedoch einen solchen Wirkungsfluß.

ihren umweltrelevanten Verhaltensweisen dargestellt. Zudem werden thesenhafte Aussagen über das zukünftige Verhalten dieser Akteure im Umweltbereich formuliert. Bei den vier ausgewählten Akteuren handelt es sich um die Bundesregierung, die Industrie, die Gewerkschaften und die Medien.

Es handelt sich um eine stark begrenzte Auswahl von möglichen Akteuren, wie ein Blick auf die Ausführungen von Hartkopf/Bohne (1983: 57) zeigt: Die beiden Autoren nennen als Handelnde der Umweltpolitik (die ja durch ihr Handeln indirekt sowohl auf das Umweltbewußtsein als in der Folge auch auf die Umweltkriminalität wirken): "Staat, politische Parteien, Industrie und Gewerbe, Gewerkschaften, Land- und Forstwirtschaft, Kirchen, Nachrichtenmedien, Umweltorganisationen und alle sonstigen gesellschaftlichen Gruppen, die umweltpolitische Entscheidungen treffen oder an ihnen mitwirken". An anderer Stelle (1983: 129) wird darauf hingewiesen, daß "beim Zustandekommen der Umweltpolitik eine kaum übersehbare Zahl staatlicher und gesellschaftlicher Organisationen mit(wirken)", die in einem komplexen Handlungssystem miteinander verwoben sind (vgl. 1983: 151). D.h. aber mit anderen Worten: Die Erfassung aller Interaktionen mit all ihren Implikationen (Machtverteilung, Interessen, Ziele, Werte, Normen und Realitätsdeutungen), die das Handlungsfeld Umweltpolitik und in der Folge auch Umweltkriminalität (als von der Umweltpolitik definiert) ist notwendig. Darauf wird zurückzukommen sein, wenn wir diskutieren, welche Elemente neben den Variablen des Szenario in eine Prognose der Umweltkriminalität eingehen müßten.

Doch kehren wir zu Wittkämper/Gerlach u.a. zurück: Wie bereits ausgeführt, greifen die Autoren vier (wichtige) Akteure und ihre Denk- und Handlungsweisen aus der Fülle möglicher Akteure heraus.

1. Die Bundesregierung

Die Autoren verdeutlichen, durch welche konkurrierenden Anforderungen, durch welche Akteurskonstellationen und durch welche strukturellen Bedingungen der umweltpolitische Handlungsraum der Bundesregierung eingeschränkt wird (z.B. Wirtschaftspolitik, externe Handlungsbeziehungen zu gesellschaftlichen Gruppierungen, zersplitterte Zuständigkeiten, mangelnde Organisations- und Konfliktfähigkeit von Umweltschutzinteressen)³⁰. Als Ergebnis wird für den gegenwärtigen Zustand festgehalten: "Vor diesem Hintergrund erscheinen die durch die Verfassung vorgegebenen Möglichkeiten der Bundesregierung durch gesetzgeberische Normsetzung etc., umweltpolitischen Belangen Rechnung zu tragen, als relativ bescheiden" (Wittkämper, Gerlach u.a. 1984: 11).

Unter zwei Bedingungen erachten die Verfasser ein verändertes Handeln als möglich: Umweltorganisationen üben verstärkt Druck aus, und die Umweltbelastungen sind so gravierend, daß sie "Ökosysteme oder Teile von ihnen in ihrer Existenz bedrohen" (1984: 11).

2. Die Industrie

Die Industrie wird als zweiter wichtiger Akteur im Handlungsfeld Umweltkriminalität erachtet. Wittkämper, Gerlach u.a. gehen zunächst in Anlehnung an Hartkopf/Bohne (1983: 160) auf die Wechselbeziehungen zwischen Erhaltung der Wirtschaftsordnung und Umwelt ein: Einerseits ist ohne Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen eine Erhaltung der freiheitlichen Wirtschaftsordnung nicht möglich. Andererseits sind ohne eine florierende Wirtschaft (oft teure) Umweltschutzmaßnahmen kaum zu realisieren.

³⁰ Auf Zielkonflikte zwischen verschiedenen Politikfeldern wurde bereits im Abschnitt Umweltpolitik als symbolische Politik hingewiesen.

Die gegenwärtige Haltung der Industrie zeichnet sich dadurch aus, daß zwar einerseits betont wird, ohne Umweltschutz sei "das Bestehen und .. die Fortentwicklung des Wirtschaftssystems" (Wittkämper, Gerlach u.a. 1984: 11) nicht möglich, andererseits in erster Linie die negativen Konsequenzen von Umweltschutzauflagen - sprich: Kosten - gesehen werden (vgl. 1984: 12)³¹.

In dem Gutachten wird die Entwicklung recht positiv eingeschätzt: Ein "verstärktes umweltpolitisches Engagement unternehmerischer Interessen (ist) zu erwarten" (1984: 12),

- weil die Nachfrage nach umweltfreundlichen Gütern steigt,
- weil rohstoff- und energiearme Produktionsweisen zunehmen werden und damit die Kosten für die Unternehmen gesenkt werden und
- weil die Einführung solcher Technologien die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft steigern wird.

3. Die Gewerkschaften

In engem Zusammenhang mit der Industrie müssen die Gewerkschaften gesehen werden, die nach Wittkämper, Gerlach u.a. bereits heute erkannt haben, daß Ziele des Umweltschutzes die traditionellen Ziele der Gewerkschaften, also Arbeitsplatzsicherung und Lohnsteigerung, nicht gefährden, sondern Umweltschutz langfristig zu deren Verwirklichung beiträgt, denn:

- Arbeitsplätze sind auf Dauer nur in Unternehmen zu si-

³¹ Auf diese Problematik werden wir im Rahmen unserer Expertenbefragung zurückkommen: Der Konflikt zwischen den Zielen Umweltschutz und Gewinnmaximierung wird direkt angesprochen - ob unsere Experten zu einem ähnlichen Ergebnis kommen wie Wittkämper, Gerlach u.a., werden wir dann erfahren.

chern, die den Forderungen des Umweltschutzes Genüge leisten.

- Umweltfreundliche Produktionsverfahren erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, sichern Arbeitsplätze und Lohnniveau und schaffen neue Arbeitsplätze.

Als Argument für ein wahrscheinlich verstärktes Engagement der Gewerkschaften in umweltpolitischen Fragen wird weiter der verbesserte Arbeitsschutz vorgebracht, der durch verminderte Umweltbelastungen zu erreichen ist.

4. Die Medien

Die Massenmedien werden als Instanz bewertet, die Umweltbewußtsein beeinflußt: Unter Rückgriff auf Winfried Schulz (1982: 57) wird ausgeführt, daß die Medien über die Vermittlung von Wissen, Verhaltensweisen, Normen und Werten zur Sozialisation beitragen (vgl. Wittkämper, Gerlach u.a. 1984: 17). Über die Erweiterung des Wissens über Umweltprobleme werden diese Probleme bewußter und beeinflussen so das Umweltbewußtsein (vgl. 1984: 17).

Unter Einbeziehung von weiteren Ergebnissen der Medienforschung, in erster Linie der Nachrichtenforschung, wird die These formuliert, daß in der Medienberichterstattung spektakuläre Umweltskandale und "sichtbare Schadensfälle" (1984: 16) eine besondere Bedeutung haben und "eine umfassende und sachorientierte Berichterstattung über den Themenkomplex Umwelt nicht stattfindet" (1984: 17).

Die Rolle der Massenmedien im Bereich Umwelt/Umweltkriminalität spezifizieren Wittkämper, Gerlach u.a. (1984: 18) mit einigen Thesen:

- Die Medien "entdecken häufig schwerwiegende umweltkriminelle Handlungen" und zeigen sie an.

- Die Medien "berichten ... über die mangelhafte Strafverfolgung bei Umweltdelikten"³².

Auf die Bedeutung der Medien werden wir im zweiten und dritten Teil der Untersuchung erneut eingehen - dort wird sich erweisen, wie differenziert die Rolle, die Bedeutung und die Wirkungsweise der Medien zu sehen ist. Hier sei nur die erste These in Frage gestellt: Die aktive Rolle, die Wittkämper, Gerlach u.a. den Medien zuweisen, spielen sie nur selten; wie Forschungsergebnisse zeigen, sind die Medien insbesondere bei eingeführten Themen - und zu diesen ist der Komplex Umwelt/Umweltkriminalität zu zählen - eher reaktiv.

³² Als Beispiele, die nach Abfassung des Gutachtens veröffentlicht wurden, kann zum einen das "ZEIT Dossier" vom 30. August 1985 herangezogen werden, in dem Michael Sontheimer unter dem Titel "Verbrechen, die sich lohnen" insbesondere auch das Mißverhältnis zwischen Gewinnen, die aus Umweltverbrechen zu ziehen sind, und der Strafzumessung beschreibt (1985: 33 f). Zum anderen berichtet Hans Weiss (1987) im "ZEIT Dossier" vom 18. September 1987 u.a. über geringfügige Strafen, aber auch über die Ohnmacht der Strafverfolgungsorgane.

C. UMWELT ALS EINSTELLUNGS- UND WERTBEREICH

Umweltkriminalität ist, "wie alle Formen sozialer Handlung, ein multivariat angelegtes und folglich ebenso zu erklärendes und prognostizierendes Phänomen" (Wittkämper, Gerlach u.a. 1984: 82). Einer der relevanten Faktoren, die Handeln im Umweltbereich und - spezifischer - Handeln im Handlungsfeld Umweltkriminalität beeinflussen, ist das Umweltbewußtsein, das "die umweltkriminelle Tat sicher mit (determiniert)" (1984: 82).

Trotz dieser Bedeutung von Umweltbewußtsein im Problembereich Umweltkriminalität konstatieren die Autoren, daß keine empirische Untersuchung existiert, die Aussagen über die Einschätzung und Wertung von Umweltkriminalität enthält; die Forschung beschränkt sich bisher auf Erhebungen von Umweltbewußtsein im allgemeinen.

Die Relevanz von Umweltbewußtsein für politisches Handeln im Umweltbereich fassen die Autoren in drei Aspekten zusammen (1984: 82):

- Nur ein verändertes Bewußtsein ermöglicht veränderte Konsum- und Lebensgewohnheiten, die für eine Reduktion von Umweltbelastung notwendig sind.
- Formulierung und Implementation umweltpolitischer Ziele und Maßnahmen bedürfen einer breiten Unterstützung durch die öffentliche Meinung.
- Umweltbezogene Einstellungen haben Einfluß auf die Wahrnehmung und Bewertung von Umweltqualität³³.

³³ Vor dem Hintergrund, daß umweltbezogene Einstellungen, Umweltbewußtsein und Umweltwerte in Zusammenhang stehen, muß diese These als überprüfensbedürftig angesehen werden. Das folgende Zitat verdeutlicht das Dilemma, in das wir geraten, wenn wir uns mit Werten, Einstellungen und Handeln befassen. Renn (1984: 94) kommt - bezogen auf die Risikowahrnehmung - zu dem Ergebnis: "Ohne Zweifel sind Werte allgemeine Orientierungsmaßstäbe für eigenes Verhal-

Vor dieser Bedeutungszuweisung wird Umweltbewußtsein und seine Relevanz im Handlungsfeld Umweltkriminalität gesehen. Zwei Thesen leiten die Darstellung:

- Umweltbewußtsein ist Teil eines Wertsystems, und
- Umweltbewußtsein heute ist ein primär verbal geäußelter Wert, eine Einstellung (1984: 83).

Anhand einer Definition von "Wert" wird herausgearbeitet, daß heute kaum von einer tiefen Verankerung von Umweltschutzwerten ausgegangen werden kann: "Werte in bezug auf die Umwelt, existieren sie überhaupt, (sind) durch gesellschaftliche Normen gesetzt" (1984: 84). Diese Normen setzen sich zusammen "aus den durch die Medien, die Politik und großen gesellschaftlichen Verbände dargestellten und vertretenen Wertkategorien sowie den juristischen Definitionen (Gesetzen) zum Bereich Umwelt" (1984: 84)³⁴.

Eine Unterscheidung zwischen Terminalwerten, d.h. zielorientierten Werten, und Instrumentalwerten, d.h. Werten, die sich auf die "Wege der Zielerreichung" (Fietkau 1984: 28) beziehen, wird genutzt, um zu verdeutlichen, daß Umweltschutz als Terminalwert, also das Ziel "saubere Umwelt", allgemein anerkannt ist. Für den instrumentalen Aspekt der Umweltwerte muß jedoch davon ausgegangen werden, daß weder "allgemeine, bindende Werte des definierenden und realisierenden Handelns" gefunden noch "solche Werte bin-

ten und als Interpretationen der Umwelt auch bei der Verarbeitung und Wahrnehmung von Risiken beteiligt. Inwieweit sie jedoch konkret die Mechanismen der Wahrnehmung bestimmen oder sich in Konkurrenz mit anderen Faktoren der Wahrnehmung befinden, muß heute als noch ungeklärt gelten". Vorweggenommen sei, daß wir uns im dritten Teil der Untersuchung erneut mit Fragen von Werten, Bewußtsein, Konzepten etc. befassen wollen. Dort werden wir ausführlich darstellen, welche Orientierungsmuster wir menschlichem Handeln unterlegen.

³⁴ In der Einleitung wurde dargestellt, daß es aber ein gesellschaftliches Wissen, daß es ein konzeptuelles Modell Umwelt gibt, das u.a. "Umweltschutz" zum Inhalt hat.

dend in die Handlungen aller Individuen" eingegangen sind (Wittkämper, Gerlach u.a. 1984: 85).

Wittkämper, Gerlach u.a. (1984: 85) definieren das Umweltwertesystem als "Prozeß ... bei dem unsere heutige Gesellschaft sich noch in den ersten Phasen befindet".

Sieben Phasen der Wertentwicklung werden von den Autoren differenziert, die von der Entdeckung eines Problembereichs durch Experten und kleine Gruppen (I) über die Verbreitung durch die Medien (II), die Entwicklung eines ersten, breiter gestreuten Bewußtseins und die Entwicklung erster Lösungsvorschläge (III) zunächst in "Maßnahmen der offiziellen Handlungssteuerung zur Problemlösung", d.h. in die Aufnahme von Werten in die Politik (in unserem Falle gleichzusetzen mit der Entwicklung des Umweltstrafrechts (1984: 85)) mündet (IV)³⁵. In den Phasen fünf bis sieben werden folgende Entwicklungen angenommen:

- In der Phase V werden die "offiziellen Werte mit der Handlungsrealität und der Problemlösungskapazität der entsprechenden Schutzmaßnahmen (Gesetze)" verglichen (1984: 86). Die Wirksamkeit der Gesetze ist dabei abhängig von der Akzeptanz der Werte, von den Kontrollmöglichkeiten und den Sanktionsmöglichkeiten³⁶.
- In der Phase VI wird eine intensivere wertkonforme Verhaltenssteuerung mit verfeinerten gesetzlichen Regelungen und einer Internalisierung der Werte im Sozialisationsprozeß angenommen.

³⁵ Betrachtet man aber die "halbherzige" Aufnahme des Umweltschutzes in die Politik (vgl. die Ausführungen zur Umweltpolitik in Kapitel A dieses Teils, aber auch die Diskussion bei Hucke und Ullmann (1980)), bleibt zu fragen, wie denn eine breite Verankerung von Umweltwerten zustande kommen soll. Zu erinnern ist hier auch an die unterschiedliche Bewertung von legalen und zu verurteilenden Umweltbelastungen.

³⁶ Diese Aussage muß erweitert werden: Nicht nur die Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten - auch die Implementationsfähigkeit und der Durchsetzungswille der Instanzen der sozialen Kontrolle beeinflussen die Wirksamkeit.

- Erst in der Phase VII ist von der Akzeptanz der Werte und einem entsprechenden Verhalten auszugehen.

Gegenwärtig befindet sich unsere Gesellschaft nach Auffassung von Wittkämper, Gerlach u.a. in der fünften Phase. Sie sind der Ansicht, daß sich eine veränderte Situation erst dann ergeben wird, wenn die Mitglieder einer Generation als Akteure auftreten, die Umweltwerte in der Sozialisation internalisiert haben (und sie also in Verhalten umsetzen)³⁷.

Die Aussage über den zu erwartenden Wertewandel wird durch Aussagen von Karl Mannheim über den Zusammenhang zwischen sozialem Wandel und generationsspezifischen Wertprägungen gestützt. Hier ist auch der "Kohorten-Effekt" (1984: 87) - die Orientierung eines Individuums an einer Gruppe "von nahe beeinanderliegenden Altersjahrgängen" mit ähnlichen Erfahrungen und Sozialisationserfahrungen - von Bedeutung, der insbesondere bei der Herausbildung solcher Werte, die nicht direkt einzusehen sind, eintritt³⁸.

Analog zum Wertsystem durchlaufen auch die mit dem Wertsystem korrespondierenden Handlungssysteme einen Entwicklungsprozeß, der nach Fietkau (1984: 56-58) dargestellt wird. Dem "Allgemeinen Handlungsmodell" von Fietkau liegen die Thesen zugrunde,

³⁷ Die Entwicklung eines Phasenmodells der Werteentwicklung scheint vor dem Hintergrund gewagt, daß Fietkau (1984: 26) noch 1984 feststellt: "Trotz umfangreicher empirischer Arbeiten besteht aber (auf einer wissenschaftslogisch vorgeordneten Ebene) kaum Einigkeit darüber, was denn unter Werten eigentlich zu verstehen sei, wie sie zu klassifizieren wären, oder gar wie sie entstehen und sich wandeln".

³⁸ Fragen der Wertentwicklung und die Problematik eines einheitlichen Wertesystems werden im dritten Teil der Untersuchung kritisch aufgegriffen - es wird u.a. zu diskutieren sein, woran menschliches Handeln sich orientiert, wie wahrscheinlich die Herausbildung eines einheitlichen Wertesystems ist.

- daß beim "Vorliegen von Kalkulierbarkeit und Handlungserfolg in einem bestimmten Problemfeld .. für den Menschen kein Anlaß (besteht), seine Verhaltensweisen und die mit diesen Verhaltensweisen verbundenen Einstellungen, Kognitionen und Werte zu verändern", und
- daß Veränderungen dann auftreten, "wenn die etablierten Handlungsmuster gestört werden", d.h. wenn negative Handlungskonsequenzen erlebt oder antizipiert werden³⁹.

Die Darstellung deutet an, daß gegenwärtig nicht davon ausgegangen werden kann, daß Umwelt als Wert allseits akzeptiert ist und wesentlich das Handeln der Mitglieder unserer Gesellschaft bestimmt. Dann ist jedoch zu fragen, wo heute Umweltbewußtsein zu verorten ist. Bevor Wittkämper, Gerlach u.a. Ergebnisse der Forschungen zum Umweltbewußtsein vorstellen, weisen sie darauf hin, daß das Problem solcher Forschungen - die zumeist mit den Methoden der demoskopischen Umfrageforschung durchgeführt wurden - "zum einen die Operationalisierung des Begriffes, und zum anderen die Erforschung des Zusammenhangs zwischen verbal geäußerten Einstellungen und Handlungsdispositionen" (1984: 89) ist. Diese Probleme werden in der Folge als Maßstab an die vorliegenden Ergebnisse angelegt, und es zeigt sich:

- In den siebziger Jahren ausgemachte Determinanten für die Entstehung von Umweltbewußtsein wie politisch liberale Einstellung, Jugendlichkeit, bessere finanzielle Lage und bessere Ausbildung sind vor dem Hintergrund anzuzweifeln, daß heute die Übermittlung von Bewußtsein nicht mehr über eine höhere Schulbildung sowie Studium und Lektüre von Spezialliteratur geschieht, sondern durch

³⁹ Zu beachten ist, daß Fietkau (1984: 42-55) unterschiedliche Ansätze vorstellt, mit denen versucht wird, die Entstehung ökologischer Werte zu erklären. All diese werden jedoch zugunsten der handlungstheoretischen verworfen. Wir werden jedoch im dritten Teil auf diese Hypothesen zurückkommen.

die Massenmedien⁴⁰. Zudem zeigen aktuelle Umfrageergebnisse, daß der Umweltschutz zu einem politischen Aufgabenfeld geworden ist, das in der Bedeutung gleich nach der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit kommt (vgl. z.B. Daten zur Umwelt 1984: 60-61).

- Die Forschungsergebnisse, die eine erhöhte "Opferbereitschaft", d.h. eine Bereitschaft, ein höheres Arbeitsplatzrisiko und höhere Ausgaben des Staates für den Umweltschutz zu akzeptieren, bei der Bevölkerung konstatieren, müssen in Zweifel gezogen werden, da "von einer Zweiteilung der Äußerung und Realisierung des Umweltbewußtseins ausgegangen werden muß" (Wittkämper, Gerlach u.a. 1984: 91). Es wird zwar Umweltbewußtsein verbalisiert, doch stellt sich die Frage, wie umweltbewußt das jeweils individuelle Handeln ist - eine Frage, die von der Forschung bisher unbeantwortet blieb. Aus den Ergebnissen einer Studie, die Divergenzen zwischen persönlicher Betroffenheit durch Umweltbelastungen und der Bewertung der politischen Dringlichkeit verschiedener Umweltprobleme zeigt läßt, folgern Wittkämper, Gerlach u.a. (1984: 91) mit den Autoren der Studie, daß sich Urteile über Umwelt weniger an Tatsachen als an Stereotypen orientieren. Daraus abgeleitet, kommt das Gutachten mit Fietkau (1984: 83) zu dem Ergebnis, daß sich Umweltengagement und Umweltsorgen nicht gegen Umweltbelastungen als solche, sondern "gegen eine mangelnde Kontrollierbarkeit und Überschaubarkeit von Ereignissen und Prozessen, die grundständig als gefährlich eingestuft

⁴⁰ Im Gegensatz dazu geht Klumbies (1986: 1) davon aus, daß immer mehr Menschen von Umweltverschmutzungen direkt betroffen sind, also das wachsende Bewußtsein für Umweltbelange nicht über die mediale Vermittlung, sondern u.a. aus persönlicher Betroffenheit zu erklären ist. Renn (1984: 93), der sich mit Fragen der Risikowahrnehmung von großtechnischen Risiken und speziell von Kernenergie befaßt, stellt fest, daß nach den vorliegenden Ergebnissen die Frage "nach dem Einfluß der Medien ... als noch offen betrachtet werden (muß)". Auch auf Fragen der Medienwirkung wird im dritten Teil zurückzukommen sein.

werden, (richten)" - Veränderungen des Verhaltens also aufgrund von "Kontrollverlust".

Kein Kontrollverlust wird jedoch beim Umweltkriminellen unterstellt. Wittkämper, Gerlach u.a. (1984: 92) koinzidieren zwar, daß auch dem Umweltdelinquenten die langfristigen Konsequenzen seines Tuns kaum bewußt sind; andererseits "erscheint ihm der Umweltausschnitt, in dem er handelt, nicht unkontrollierbar; er 'gestaltet' ihn durch seine Handlung ja schließlich mit"⁴¹.

⁴¹ Das mit dieser Aussage implizierte bewußte Handeln des Umwelttäters kann nach Ansicht der Delphi-Teilnehmer jedoch in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht unterstellt werden; man denke an folgende "Ursachen" für umweltkriminelles Handeln:

- Handeln aus Gewohnheit
 - Handeln aus Nachlässigkeit
 - Handeln aus Nichtwissen
- etc.

Lediglich im Bereich der schweren Umweltkriminalität kann von bewußtem Handeln ausgegangen werden.

D. EIN ERSTES LAGEBILD

I. Die vorliegenden Statistiken - Eine Kritik

Will man ein Lagebild der Umweltkriminalität und eine Prognose dieses Deliktsbereichs stellen, greift man - so die gängige Methode - auf die vorliegenden Statistiken zurück. Doch: die statistische Datenbasis für den Deliktsbereich Umweltkriminalität ist unzureichend. Zu erklären ist dies natürlich einerseits durch die "Jugend" des Deliktsbereichs - erst seit sieben Jahren existieren qua definitionem die Straftaten gegen die Umwelt, so daß die Anzahl der vorliegenden Statistiken klein sein muß; die Polizeiliche Kriminalstatistik erfaßt zwar seit 1973 auch Umweltdelikte, doch erhielten Vergehen gegen die Umwelt mit Schaffung des 28. Abschnitts des Strafgesetzbuches eine neue Qualität, so daß die Daten nur begrenzt miteinander vergleichbar sind⁴².

Doch gibt es weitere Gründe für die quasi Unbrauchbarkeit des vorliegenden statistischen Datenmaterials, die Wittkämper, Gerlach u.a. (1984: 159) ausmachen als

- "den viel zu kurzen Erhebungszeitraum",
- "die zum Teil unpassenden und unzulänglichen Erhebungskategorien",
- "die fehlende Einheit in der Datenerhebung".

Diese Kritik, die sich sowohl auf die MiStra als auch auf die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) bezieht, wird im

⁴² Vgl. dazu Rüther (1986: 1), der auf die "Aufnahme einzelner Umweltstraftatbestände in die Polizeiliche Kriminalstatistik" im Jahre 1973 hinweist. Wittkämper, Gerlach u.a. (1984: 159) vertreten die Auffassung, daß die "Einführung des Umweltstrafrechts sich mit zeitlicher Verzögerung in den Handlungen von ... den taterfassenden Stellen .. niederschlägt".

einzelnen von den Autoren belegt (vgl. 1984: 159-163; 60; 63; 70-71).

Die MiStra, für die weder ein Meldezwnag noch ein fester Meldemodus existiert, beurteilen die Autoren als eine Statistik, die nicht so sehr den Deliktsbereich, sondern vielmehr die Erfassung beleuchtet⁴³.

Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) wird auf ihre Verwendbarkeit für eine Prognose der Umweltkriminalität hin abgeklopft und als ungeeignete Datenbasis beurteilt, da es für die erhobenen Variablen "keine verlässlichen Informationen" über ein "nachweisbares Bedingungsverhältnis" (1984: 162) der Variablen zur Umweltkriminalität gibt.

Aus der Kritik der vorhandenen Statistiken leiten die Autoren Vorschläge ab, die einer Verbesserung der Datenbasis dienen sollen. Im einzelnen wird gefordert:

- einheitliche Erfassung der Daten bundesweit
- Entwicklung eines einheitlichen, bindenden Instruments für die Datenerfassung
- Verpflichtung der Behörden zur Weitergabe von Daten in einem bestimmten Modus
- Entwicklung eines deliktspezifischen Erfassungsrasters
- Entwicklung eines Indexsystems zur Erfassung der Tat-schwere
- Taterfassung auf der Grundlage eines Regionenrasters "mit einem Indexsystem zum Industrialisierungsgrad und zur Wirtschaftsstruktur der Region" (1984: 163)
- Definition eines einheitlichen und differenzierten Täter-gruppenrasters.

⁴³ Ähnlich beschreibt Rüter (1986: 79) das defizitäre Meldeverhalten der Staatsanwaltschaften. Er hält aufgrund der selektiven Datenmenge nicht die Daten selbst, sondern "die Mechanismen der Datenselektion" für untersuchenswert.

Es stellt sich die Frage, ob die Kriminalstatistik überhaupt als Instrumentarium der Analyse und Beschreibung des Gegenstandsfeldes der Kriminalitätsforschung geeignet ist. Sack (1978: 308-309) weist darauf hin, daß die Kriminalstatistiken "als Teil und Aspekt des Gegenstandes selbst betrachtet" werden müssen, geben sie doch Auskunft über "die Strukturen und die Arbeitsweise der strafrechtlichen Sozialkontrolle". Diesem Verständnis nach bliebe auch eine verbesserte Statistik immer noch Gegenstand der Analyse.

Auf allgemeine Mängel der Polizeilichen Kriminalstatistik und der MiStra gingen wir ein. Ergänzend ist ein Problem anzusprechen, das jeder Kriminalstatistik immanent ist: Die Aussagekraft der Polizeilichen Kriminalstatistik, die Aussagen zur Praxis der Umweltkriminalität enthält, leidet "durch die Dunkelfeldproblematik" (Wittkämper, Gerlach u.a. 1984: 44), die nun ins Zentrum des Interesses rücken soll.

II. Dunkelfeldproblematik

Für den gesamten Bereich der Kriminalität gilt: Nur ein bestimmter Anteil von Delikten wird entdeckt und statistisch erfaßt - eine Tatsache, die für ein Lagebild und eine Prognose der Kriminalitätsentwicklung relevant wird, denn will man Aussagen über die gegenwärtige und zukünftige Gestalt der Kriminalität (bzw. in unserem Falle der Umweltkriminalität) formulieren, muß man Erkenntnisse über das Dunkelfeld in Analyse und Prognose einbeziehen⁴⁴.

Wittkämper, Gerlach u.a. (1984) stellen allgemeine Ergebnisse der Dunkelfeldforschung vor und entwickeln vor dem Hintergrund der Existenz eines Dunkelfeldes und auf der

⁴⁴ Wie wir sehen werden, bilden Ergebnisse der Dunkelfeldforschung auch eine der Grundlagen für das Szenario Umwelthandeln.

Basis von Ergebnissen und Thesen der Dunkelfeldforschung ein Filtermodell der Dunkelfeldforschung, um daraus ein "Filtermodell der Umweltkriminalität" abzuleiten, mit dessen Hilfe Probleme des Deliktsbereichs aufgezeigt werden können, die auf verschiedenen Stufen dieses Modells im Zusammenhang der Bekämpfung von Umweltkriminalität auftauchen und Hinweise auf die Dunkelziffern geben können. Dieser zweite Teil der Auseinandersetzung mit der Dunkelfeldproblematik orientiert sich in erster Linie an den verschiedenen Akteuren, die Einfluß auf die Gestalt des Dunkelfeldes nehmen.

1. Ergebnisse der Dunkelfeldforschung

Die Kriminalstatistik ist nur ein Ausschnitt der Gesamtkriminalität. Da sich das Dunkelfeld unter dem Einfluß verschiedener Faktoren (etwa: Grad der Betroffenheit und Rechtsbewußtsein der Bevölkerung; Intensität der Verbrechensbekämpfung) ändert, ist die Statistik eine unzureichende Datenquelle zur Erklärung der Gesamtkriminalität.

Den größten Teil des Dunkelfeldes machen Bagatelldelikte aus; schwere Delikte finden sich im Dunkelfeld nur selten. Allerdings ist für den Bereich der Umweltkriminalität davon auszugehen, daß auch der größte Teil der verfolgten und verurteilten Delikte - also des Hellfeldes - aus Bagatelverstößen besteht (Wittkämper, Gerlach u.a. 1984: 48).

Hauptmotiv für eine Nicht-Anzeige ist in der Bundesrepublik die Geringfügigkeit des erlittenen Schadens, in den USA die Ineffektivität der Strafverfolgungsorgane.

Die Effektivität der Strafverfolgungsorgane wird von anzeigerfahrenen Bürgern besser beurteilt als von unerfahrenen. Bestimmte Delikte werden besonders von Kindern und Jugendlichen ohne ein Bewußtsein der Kriminalität der Handlung verübt (Sachbeschädigungen, Ladendiebstahl).

Täter, die bereits auffällig wurden, haben ein höheres Risiko, entdeckt zu werden.

Die Verfolgung und Ahndung von Delikten folgt schichtenspezifischen Selektionsprinzipien: Täter aus unteren Schichten werden häufiger erfaßt als Angehörige der höheren Schichten⁴⁵.

2. Ein Filtermodell der Umweltkriminalität

Die Elemente des Filtermodells der Umweltkriminalität betreffen

- die Entdeckung von Umweltstraftaten,
- die Anzeigeerstattung und
- die Behandlung von Umweltdelikten durch die Strafverfolgungsorgane Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichte.

Die Autoren führen zunächst aus, wie schwierig bereits die Entdeckung eines Umweltdelikts aufgrund seiner Unsichtbarkeit sein kann⁴⁶: Die "Anzeigeerstatte", die sich aus den Akteursgruppen Polizei, Bürger und Behörden rekrutieren, stehen zunächst vor dem Problem, ein Umweltdelikt als solches zu klassifizieren.

Probleme, die einer Anzeigeerstattung entgegenstehen, betreffen vor allem die Anzeigergruppen Behörden und Bürger: Beide können aufgrund ihrer Beziehung zum Umweltstraftäter in Loyalitätskonflikte geraten⁴⁷. Eine Anzeigeerstattung durch die Behörden wird außerdem durch das Prinzip des

⁴⁵ Das gilt auch für die Umweltkriminalität, wie Wittkämper, Gerlach u.a. (1984: 48) herausarbeiten.

⁴⁶ Auf weitere "Eigenschaften der Delikte" werden wir im Rahmen der Expertenbefragung eingehen.

⁴⁷ Im Gutachten wird lediglich ein Loyalitätskonflikt der Behörden konkret thematisiert: die Beziehung zu kommunalen Umweltverschmutzern. Denkbar ist jedoch ebenso ein Konflikt des Bürgers aufgrund z.B. der (komplexen) Beziehung zu Arbeitgeber oder Kollegen.

kooperativen Handelns beeinflußt; die Behörden ziehen es vor, "mit den Mitteln des Verwaltungsrechts bzw. mit Geldbußen für Ordnungswidrigkeiten ihre Interessen gegenüber den Normadressaten durchzusetzen" (1984: 46-47).

Auch die Polizei trägt zum offiziellen Erscheinungsbild der Umweltkriminalität bei: Sie kann entdeckte Delikte an die Staatsanwaltschaft weiterreichen oder aber sie als Verwarnung mit einem Verwarnungsgeld belegen.

Eine zentrale Rolle spielen die Staatsanwaltschaften im Zusammenhang des Filtermodells der Umweltkriminalität: Sie sind es in erster Linie, die eine Bewertung der Delikte als Straftaten oder Bagatellverstöße vornehmen (Einstellungen).

Die Gerichte sind das letzte Organ der Strafverfolgung, das über Straftaten gegen die Umwelt entscheidet. Die Gerichte stehen vor ähnlichen Beweisproblemen, die uns schon als Entdeckungsprobleme beschäftigten.

III. Das Lagebild nach der Statistik und nach empirischen Ergebnissen 1984

Eine erste Annäherung an ein Lagebild der Umweltkriminalität wird von Wittkämper, Gerlach u.a. (1984) durch die Auswertung der Polizeilichen Kriminalstatistik und der Mistra sowie durch die Betrachtung der Ergebnisse einer empirischen Untersuchung (Hümbs/Hümbs-Krusche 1983) versucht. In Anbetracht der hohen Dunkelziffer, von der im Deliktsbereich Umweltkriminalität ausgegangen werden muß, wird allerdings dazu geraten, die statistischen Zahlen mit Vorsicht zu interpretieren.

Trotz der massiven Kritik, die an den vorhandenen statisti-

schen Unterlagen geübt wird⁴⁸, werden "im Bewußtsein aller verfahrenstechnischen und kategoriellen Unzulänglichkeiten des Datenmaterials" (Wittkämper, Gerlach u.a. 1984: 164) Grobtendenzen des Kriminalitätsbereichs Umweltkriminalität dargestellt.

1. Regionale Verteilung der Deliktsarten und des Grades der Strafverfolgung

Grundlage für die Frage, ob in stark industrialisierten Gebieten der Bundesrepublik das Kriminalitätsaufkommen besonders hoch ist und ob sich die Tatgeschehensarten nach Grad der Industrialisierung differenzieren lassen, ist die These, daß Umweltbelastungen "häufig Folgen wirtschaftlichen Handelns" sind (hier wird unterstellt, daß es sich hierbei um legale und um illegale Umweltbelastungen handelt).

Die Auswertung der Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik und der Ergebnisse von Hümb's/Hümb's-Krusche (1983) ergibt:

- Die Zahlen lassen vermuten, daß zwischen industrieller Dichte und Strafverfolgungspraxis im Umweltbereich, d.h. Umfang der Strafverfolgung kein direkter Zusammenhang besteht.
- Mehr als drei Viertel der registrierten Umweltdelikte sind Gewässerverunreinigungen; im Schwerpunkt handelt es sich um Öldelikte. Öleinleitungen spielen als registrierte Deliktsform besonders dann eine Rolle, wenn eine stark befahrene Wasserstraße im Bereich einer Staatsanwaltschaft vorhanden ist.

Einleitung von landwirtschaftlichen Abwässern sind vor allem in ländlich strukturierten Gebieten festzustellen, wo auch die diesbezügliche Strafverfolgung ansteigt.

⁴⁸ Vgl. die Vorbemerkung zu diesem Kapitel.

- Die Einleitung industrieller und gewerblicher Abwässer ist in erster Linie für hochindustrialisierte Bundesländer zu verzeichnen; eine Interpretation der Daten muß jedoch vorsichtig vorgenommen werden, da andere industrialisierte Bundesländer nur unterproportional vertreten sind. Erfast werden vor allem Bagatelldelikte, die von Klein- und Mittelbetrieben begangen wurden.
- Abfalldelikte und Luftverschmutzungen spielen statistisch als Umweltdelikte eigentlich keine Rolle.

Im Hinblick auf die regionalen Auffälligkeiten kommen Wittkämper, Gerlach u.a. (1984: 59) zu dem Schluß, daß "regionale Besonderheiten der registrierten Umweltkriminalität Aufschluß über die regional unterschiedlichen Kontroll- und Überwachungstätigkeiten" der Verwaltungsbehörden und der Strafverfolgungsorgane geben⁴⁹.

2. Der Deliktsbereich

Nach einem steilen Anstieg der erfaßten Delikte in den ersten drei Jahren der Existenz des 28. Abschnittes des Strafgesetzbuches kommt es 1983 zu einer Stabilisierung der Situation. Vermutet wird, "daß in den Jahren 1980 bis 1982 die neue Rechtssituation zu erhöhter Konzentration auf den Deliktsbereich führte und sich 1983 so etwas wie eine Gewöhnung an juristische Situation und Verfahrenstechnik der Erhebung eingestellt hatte" (1984: 164)⁵⁰.

⁴⁹ Bestätigt und pointiert wird diese Vermutung durch die jüngsten Ergebnisse von Rüter (1986), der in seinem Bericht eine Reihe von anschaulichen Beispielen gibt.

⁵⁰ Diese These wird jedoch durch die weitere Entwicklung widerlegt: So ist nach Rüter (1986: 42) 1984 der höchste Anstieg der registrierten Fälle zu verzeichnen.

3. Delikte in den medial differenzierten Deliktsbereichen

Während für die Bereiche unerlaubtes Betreiben von Anlagen, schwere Umweltgefährdung und schwere Gefährdung durch Freisetzen von Giften "überhaupt keine Tendenz" (1984: 165) zu erkennen ist, gilt es im Bereich Luft und Lärm ein immer weiteres Absinken der Fallzahlen zu verzeichnen. Im Bereich Abfallbeseitigung sind die registrierten Delikte überdurchschnittlich angestiegen. Für den Bereich Gefährdung schutzbedürftiger Gebiete sind die Tendenzen - wenn auch nicht so ausgeprägt - ähnlich. Im Bereich Verunreinigung eines Gewässers ist eine gegenläufige Tendenz festzustellen: 1982 ist ein extremer Anstieg zu verzeichnen, der dann 1983 aber wieder auf den Stand von 1981 absinkt⁵¹.

Betrachtet man diese Ergebnisse im Zusammenhang, so läßt sich "keine einheitlich steigende Tendenz" nachweisen. Die Schlußfolgerungen, die Wittkämper, Gerlach u.a. aus den eben vorgestellten Tendenzen und Entwicklungen ziehen, sollen einer kurzen Betrachtung unterzogen werden, insbesondere vor dem Hintergrund der wiederholt vorgebrachten Sichtweise, die Statistik gebe eher Auskunft über die Praxis der taterfassenden Stellen denn über die Entwicklung im Deliktsbereich. Betrachtet man die Statistik aus dieser Perspektive, ist eine Schlußfolgerung wie die, die relativ stabile Struktur der Wasserdelikte lasse auf eine relativ stabile Struktur des Tat- und Handlungsfeldes schließen (1984: 165), nicht haltbar. Rüther (1986: 53) interpretiert die Daten vor dem Hintergrund der These einer "Abhängigkeit des statistischen Outputs im Bereich der Umweltdelikte von der 'Kontrollvariablen'" und sucht dem gemäß die Ursachen für Veränderungen des statistischen Erscheinungsbildes der Umweltdelinquenz u.a. in der organisatorischen Zuständigkeitsregelung, den Kontroll- und Suchstilen, dem

⁵¹ Rüther (1986: 46) sieht die Entwicklung einheitlicher, wenn er feststellt, daß der "Wasserdeliktsanteil an der Gesamtzahl aller polizeilich registrierten Umweltschutzdelikte ... permanent abgenommen" hat.

"Definitionsverhalten bezüglich Abgrenzung Ordnungswidrigkeit und Straftat" und dem Registrierungsverhalten gegenüber der Polizeilichen Kriminalstatistik.

In die Nähe dieses Ansatzes rücken Wittkämper, Gerlach u.a. (1984: 166) mit der Interpretation des Ansteigens der Abfalldelikte, die "vielleicht der höheren Aufmerksamkeit zuzuschreiben sein könnten), die die Behörden dem Deliktsbereich zuwenden".

Ursachen für die Abnahmen im Bereich Luft und Lärm vermuten die Autoren in einer höheren Aufmerksamkeit und Überwachung von Betrieben (1984: 165)⁵².

4. Einleitungen und Verurteilungen

Die vergleichende Betrachtung von Einleitungen und Verurteilungen zeigt, daß diese Kategorien "in keinem Deliktsbereich und in keinem Jahr parallele Entwicklungstendenzen aufweisen" (1984: 171). Als mögliche Gründe für die auseinanderklaffenden Zahlen nennen die Autoren:

- Die Zahl der Einleitungen überschreitet "die behördlichen Kapazitäten des Tatnachweises", oder:
- Die taterfassenden Behörden sind besonders sensibilisiert für Umweltdelikte, während es den Strafverfolgungsorganen

⁵² Hier ist allerdings auf die erheblichen Entdeckungs- und Nachweisprobleme gerade im Deliktsbereich Luftverunreinigung hinzuweisen: "Die Ermittlungen von Luftverunreinigungen stellen die Polizei bundesweit vor die größten ermittlungstechnischen und -taktischen Probleme. Im Vergleich zu den anderen Umweltbereichen ist das Dunkelfeld im Sektor Luftverunreinigungen am höchsten" (Schulze/Lotz 1986: 64). Diese Thematik wird uns im Zusammenhang der Expertenbefragung erneut beschäftigen.

Staatsanwaltschaften und Justiz an einer entsprechenden Verarbeitungskapazität fehlt⁵³.

IV. Täterbild

Eins sei vorweggenommen: Alle der im folgenden aufgeführten Täterkategorien sind lediglich im Deliktsbereich Gewässer-
verunreinigung repräsentiert; in allen anderen Deliktsbe-
reichen sind schwerpunktmäßig nur noch zwei Gruppen zu
finden: Privatpersonen und Gewerbebetriebe und Industrie.
Aus dieser Feststellung leiten die Autoren die Forderung
ab, daß in eine Prognose "differenzierte Informationen
über die Einstellungen und Situationszwänge dieser Täter-
gruppen eingehen (müßten)" (1984: 168).

Das Täterbild im Jahre 1984 enthält die Elemente

- Sozialstatus
- situativer Kontext
- Sozialschädlichkeit der Delikte (vgl. 1984: 69).
- Umweltdelinquenten werden meist in Ausübung ihres Beru-
fes straffällig (vgl. 1984: 72).
- Die Täter rekrutieren sich insbesondere aus folgenden
Gruppen: "Privatleute, Gewerbe- und Industriebetriebe,
Kommunen, landwirtschaftliche Unternehmen, Schiffsführer
und LKW-Fahrer" (1984: 73).
- Privatleute werden in erster Linie als Hausbesitzer kri-
minell. Der Statistik zufolge begehen Privatpersonen in
der Hauptsache Gewässerdelikte (Kläranlagenprobleme;

⁵³ Auch zu diesen Vermutungen soll Rüther (1986) be-
fragt werden, der u.a. organisationelle Ursachen für die
besonderen Aktivitäten der taterfassenden Behörden aus-
macht, die zu einer ausgesprochen regen statistischen Er-
fassung entdeckter Delikte führen: Die Polizeigruppen,
die zur Bekämpfung der Umweltkriminalität eingesetzt wer-
den, unterliegen einem besonderen Zwang zur Legitimierung
der eigenen Existenz und versuchen mit allen Mitteln, ihre
Bedeutung hervorzuheben.

Einleitung von Abwässern). Das wird von Hümb's/Hümb's-Krusche (1983) bestätigt, die aber darüber hinaus zu dem Ergebnis kommen, daß die Deliktsarten in erster Linie Einleiten von Öl und Ablagern von Hausmüll bzw. Schrottfahrzeugen betreffen.

- Gewerbe- und Industriebetriebe tauchen in der registrierenden Statistik als Umwelttäter kaum auf. Die wenigen vorhandenen Daten zeigen, daß insbesondere chemische und metallverarbeitende Betriebe und vor allem Klein- und Mittelbetriebe strafrechtlicher Verfolgung ausgesetzt sind. Großbetriebe erscheinen statistisch lediglich in Form ihrer Mitarbeiter; dagegen stehen Inhaber, d.h. Handwerksmeister und Kaufleute, von kleinen und mittleren Betrieben in besonderer Gefahr, strafrechtlich verfolgt zu werden.

Entgegen diesen Daten weisen Wittkämper, Gerlach u.a. (1984: 77) mit Hümb's/Hümb's-Krusche (1983) darauf hin, daß solche "Gewerbe- und Industriebetriebe, die mit ihrem wirtschaftlichen Tun die gravierendsten Umweltbelastungen provozieren, auch Hauptverursacher illegaler Umweltbelastungen" sind. Die vorliegenden statistischen Zahlen weisen den Autoren zufolge eher auf soziale Selektionsmechanismen denn auf tatsächliche Kriminalität hin (1984: 78)⁵⁴.

- Die Landwirte bilden die Haupttätergruppe der registrierenden Statistik. Die am meisten erfaßten Delikte betreffen Gewässerverunreinigungen (Einleiten von Jauche, Gülle oder Mistsickerwasser etc.). Kaum verfolgt wird die Verwendung von Schädlingsbekämpfungs- und Düngemitteln.
- Eine weitere Haupttätergruppe rekrutiert sich aus der Gruppe der Schiffsführer und LKW-Fahrer, die in erster Linie für Öldelikte belangt werden. In den meisten Fällen handelt es sich um Bagatelldelikte.

⁵⁴ Behauptungen über bewußte Selektionen hält Sack (1986: 403) dagegen für "völlig unhaltbar" - er erkennt jedoch, daß kaum unterstellt wird, solche Selektionen wären absichtsvoll.

- Kommunen werden nur selten strafrechtlich verfolgt, obwohl Wittkämper, Gerlach u.a. (1984: 80) in Anlehnung an Hümb's/Hümb's-Krusche (1983) die Kommunen zu "den größten Verunreinigern der Gewässer" rechnen. Die wenigen statistisch erfaßten Delikte betreffen Bagatelldelikte. Auch im Bereich der Kommunen erweisen sich den Autoren zufolge die bereits erwähnten sozialen Selektionsmechanismen als wirksam.

Umweltverwaltungsbehörden sind in der registrierenden Statistik nicht existent (vgl. oben: Amtsträgerhaftbarkeit), da ein Unterlassen nicht als Straftat bewertet werden kann⁵⁵.

Faßt man diese Ergebnisse noch einmal zusammen, so ergibt sich für ein Lagebild der Umweltkriminalität bzw. hier des Umweltstraftäters folgendes Bild (1984: 81):

- Umweltdelikte sind berufstypische Delikte.
- Berufsgruppen, die mit umweltgefährlichen Stoffen arbeiten, "sind besonders gefährdet, straffällig zu werden".
- Die strafrechtliche Verfolgung von Umweltdelikten folgt sozialen Selektionsmechanismen; potentielle Täter mit hoher Definitionsmacht werden kaum verfolgt⁵⁶.
- Verfolgt werden fast ausschließlich Bagatelldelikte.

⁵⁵ Anders aber Sack (1986).

⁵⁶ Dieses Phänomen ist aber keines, daß besonders für die Umweltkriminalität von Bedeutung ist, wie auch die Darstellung der Ergebnisse von Dunkelfeldforschungen zeigten. Sack (1978) weist darauf hin, daß Täter mit hoher Definitionsmacht nur selten in Gefahr sind, kriminalisiert zu werden.

E. DAS PROGNOSEMODELL

I. Techniken und Möglichkeiten der Prognose

Nachdem das Handlungsfeld Umwelt/Umweltkriminalität unter verschiedensten Aspekten thematisiert ist, sollen nun die verschiedenen Möglichkeiten der Prognose mit Wittkämper, Gerlach u.a. (1984) diskutiert werden.

Eine Prognose wird bezeichnet als "eine Abbildung zukünftiger System- bzw. Teilsystemverhältnisse" (1984: 93). Eine derartige Abbildung kann in ihrer Komplexität erheblich variieren:

- Es können lediglich Daten der Vergangenheit auf die Zukunft transformiert werden.
- Bei der Transformation kann vorhandenes Wissen über Abhängigkeitsverhältnisse zwischen den Variablen, die prognostiziert werden sollen, und externen Variablen berücksichtigt werden.
- Möglich ist die Einbeziehung von Gesetzmäßigkeiten der Systementwicklung.
- Die Wirkgrößen des zukünftigen Systems können in das Modell aufgenommen werden, ausgehend von der Dynamik des Systems und den Abhängigkeitsverhältnissen zwischen den Wirkgrößen und dem System sowie der zu prognostizierenden Variablen.

Die Autoren (1984: 93) verdeutlichen, daß es eine recht große Anzahl von Prognoseverfahren gibt, jedoch ihre konkrete Anwendung und Auswahl eine Anzahl von Risiken in sich birgt (Mängel der statistischen Datenbasis; Unzulänglichkeit des gewählten Ansatzes; falsche oder unzulängliche Annahmen über exogene Faktoren).

Differenziert werden drei Arten von Prognoseverfahren:

- Extrapolationsmodelle,

- ökonometrischen Verfahren,
- intuitiven Verfahren,

die in ihrer Anwendbarkeit für eine Prognose menschlichen Verhaltens und des Teilsystems Umweltkriminalität diskutiert werden.

Die Extrapolationsverfahren bieten demnach keinen geeigneten Ansatz für das zu prognostizierende Handlungsfeld, denn:

- die Datenbasis ist zu wenig verlässlich, und
- die für die Anwendung dieser Verfahren notwendige Bedingung der Systemstabilität ist "für Prognosen im Bereich sozialen Verhaltens ... in keinem Fall erfüllt" (1984: 94).

Die ökonometrischen Verfahren haben für den zu prognostizierenden Objektbereich Umweltkriminalität den Nachteil, daß "Daten und deren Entwicklungstendenzen nur im Hinblick auf die Zuordnung zu einem Ablaufmodell interpretierbar werden" (1984: 99). Für die Prognose menschlichen Verhaltens kann die Existenz eines derartigen Ablaufmodells jedoch meistens nicht als gegeben angenommen werden. Zudem setzen auch die ökonometrischen Verfahren - wie die Extrapolationsverfahren - "eine gewisse Stabilität und Gleichförmigkeit von Systembedingungen, systeminternen Bedingungs-gesetzmäßigkeiten und Systemabläufen voraus" (1984: 99).

Die intuitiven Verfahren zeichnen sich im Gegensatz zu den quantitativen Prognosetechniken dadurch aus, daß hier "Prognose .. nicht Folge der inneren Logik eines Datenbestandes oder der optimalen Anpassung gesellschaftlicher Realität an mathematische Modelle (ist), sondern Folge einer überdurchschnittlichen Fähigkeit zur Antizipation von gesellschaftlicher Entwicklung bei Experten" (1984: 101).

Zu unterscheiden sind bei den intuitiven Verfahren soge-

nannte Suchverfahren und Verfahren der Umsetzung antizipatorischer Daten.

Zu den Suchverfahren gehören das Brainstorming, der morphologische Kasten und die Delphi-Methode (auf die wir zu Beginn von Teil zwei näher eingehen werden).

Die antizipatorischen Verfahren gehen davon aus, daß Entwicklungsprozesse auf einer großen Zahl von Einzelentscheidungen basieren. Hier wird versucht, die beabsichtigten Entscheidungen exponierter Entscheidungsträger herauszuarbeiten; das Verfahren hat aber gerade aufgrund dessen erhebliche Schwachpunkte, da geäußerte Handlungsabsichten und tatsächliches Verhalten nicht identisch sind⁵⁷.

Als eine letzte Variante von Prognosverfahren werden Modelle komplexer Simulation vorgestellt, zu denen die Szenariotechnik zu zählen ist. Mithilfe dieser Verfahren wird versucht, "zukünftige Entwicklungen innerhalb synthetischer Handlungs- und Entscheidungssysteme" (1984: 106) zu kreieren. Wesentliche Voraussetzung für die Anwendung solcher Verfahren ist die Beschränkung der Anzahl der einbezogenen Variablen⁵⁸ und der Verzicht auf Mathematisierung und Quantifizierung.

⁵⁷ Aussagen von Entscheidungsträgern werden aber sehr wohl für Prognosen genutzt: In einer Variante des Delphi-Verfahrens, dem "decision Delphi", wird die Gefahr der Delphi-Methode, self-fulfilling prophecies zu produzieren, konstruktiv umgesetzt: Entscheidungsträger sind Teilnehmer der Delphi-Befragung, und die Methode wird benutzt, "to structure the decision-making process and to help to 'create' the future in reality rather than just predicting it" (Rauch 1979: 159).

Ähnlich wie Rauch gehen auch wir davon aus, daß gegenwärtige Positionen und Interessen, Wünsche und Vorstellungen von Beteiligten eine relevante Größe bei Planung und Prognose sind.

⁵⁸ Dennoch müssen zahlreiche "Wirkgrößen" einbezogen werden, wie wir am Ende des ersten Teils ausführen werden.

Die Szenariotechnik versucht, die Entwicklung eines Systems durch die Auswahl der "das Modell bestimmenden und relevanten Variablen" (Barth 1984: 179) nachzuzeichnen. Voraussetzung ist die "genaue Kenntnis der Wirkungsgesetzmäßigkeiten aller in das Modell eingehenden Variablen sowie die Identifizierung und Operationalisierung der Variablen im sozialen System und deren Konkretisierungen zu einem bestimmten Zeitpunkt" (Wittkämper, Gerlach u.a. 1984: 106-107).

II. Die Lösung abstrakt: Ein duales Prognosekonzept

Nach Abschluß der Diskussion der vorhandenen Prognoseverfahren kommen Wittkämper, Gerlach u.a. zu dem Ergebnis, daß

- aufgrund des zu prognostizierenden Objektbereichs,
- aufgrund der Leistungsfähigkeit der zur Verfügung stehenden Prognoseverfahren und
- aufgrund des zur Verfügung stehenden Wissens über den Objektbereich

ein gemischtes Prognoseverfahren in Anwendung gebracht werden muß, will man Aussagen über die zukünftige Entwicklung der Umweltkriminalität formulieren. Dieses Verfahren setzt sich zusammen aus objektiven und subjektiven Anteilen:

- Die objektiven Anteile werden durch die vorhandenen (allerdings wenigen und unzuverlässigen) statistischen Daten gebildet, die erste Aussagen über den Objektbereich Umweltkriminalität ermöglichen⁵⁹.

⁵⁹ Es sei hier aber noch einmal an Sack (1978: 308-309) erinnert, der die Kriminalstatistik grundsätzlich nicht als Hilfsmittel zur Beschreibung des Gegenstandes der Kriminalwissenschaft betrachtet, sondern als ihren Gegenstand, der Auskunft über das Verhalten der Instanzen sozialer Kontrolle gibt. Vor diesem Hintergrund ist die Einbeziehung der Kriminalstatistik in eine Prognose der Umweltkriminalität eine völlig andere: Sie dient als Mate-

- Die subjektiven Anteile des Verfahrens beruhen auf der These, daß die "Basiseinheiten" gesellschaftlicher Wirklichkeit individuelle Handlungen sind. Daher ist nach Wittkämper, Gerlach u.a. (1984: 108) für eine Erklärung und Prognose des Handlungsfeldes die "Analyse der Sicht des handelnden Individuums, seiner Situationszwänge und Motivationen vonnöten", d.h. es muß das "Einstellungs- und Handlungsgeflecht der real und potentiell umweltkriminell Handelnden sowie der Wertdefinitions- und Sanktionsinstanzen in unserer Gesellschaft in differenzierter Form nachgezeichnet" (1984: 114) werden⁶⁰.

III. Die Lösung konkret: Das Szenario Umwelthandeln

Die Verfahren, die in der Lage sind, sowohl objektive als auch subjektive Anteile einer Prognose im oben genannten Sinne zu erfassen, sind das der Szenariodefinition und das der komplexen Simulation (1984: 111). Mit Hilfe eines Szenario Umwelthandeln, das wir in diesem Abschnitt vorstellen werden, soll versucht werden, das Handlungsfeld Umweltkriminalität zu erfassen und ein Aufzeigen seiner Entwicklungstendenzen zu ermöglichen.

Aufgrund des geringen Wissens um die Entstehung von Kriminalität und der sie definierenden Faktoren im allgemeinen und um die Umweltkriminalität im besonderen ist, darauf sei hier hingewiesen, eine Prognose vor erhebliche Probleme gestellt. Eine Lösung dieser Probleme ist nur durch Integration von "Erklärung und Analyse des Status quo und sei-

rial zur Erklärung des Status quo, nicht als Grundlage für Extrapolationen. Eine Umsetzung dieses Ansatzes nimmt quasi Rüther (1986) vor.

⁶⁰ Wir werden im letzten Abschnitt dieses Kapitels erläutern, warum wir diese Perspektive für eine selektive halten.

ner Entstehungszusammenhänge und Prognose in ein und dasselbe Verfahren" (1984: 113) möglich⁶¹.

1. Definitionen, Kategorien, Basishypothesen

Zunächst verdeutlichen die Autoren (1984: 119-120) noch einmal zusammenfassend, warum eine Prognose der Umweltkriminalität auf der Grundlage rein statistischer Trendextrapolation nicht möglich ist (mangelhafte Datenbasis; fehlende Statik der Definitionszusammenhänge bzw. fehlende Verlaufsgesetzmäßigkeiten; zu bezweifelnde handlungsverbindliche Normakzeptanz und daraus folgend fehlende Anwendbarkeit klassischer Kriminalitätstheorien wie der Kontroll- oder Devianztheorie; besondere Bedeutung der selektiven Strafverfolgung).

Im Anschluß daran wird expliziert, daß es sich bei dem vorgeschlagenen Verfahren um ein handlungstheoretisch ausgerichtetes handelt, das die "Einstellungen und Meinungen der unterschiedlichen Handlungsinstanzen und Akteursgruppen im Bereich des Umwelthandelns" ins Zentrum des Interesses rückt, die "die Auswahl aus den theoretischen Entwicklungsmöglichkeiten definieren" (1984: 121).

Als Basishypothesen werden formuliert:

- Handlung resultiert aus den Werten des Normensystems und aus den situativen Zwängen der Akteursumgebung.

Die entscheidenden Normen des Umweltstrafrechts müssen als nicht vollständig internalisiert und handlungsverbindlich angesehen werden.

Die situativen Zwänge lassen sich z.B. operationalisieren als der ökonomische Nutzen der Tat oder der Tat- bzw. Maßnahmenunterlassung, als Handeln in Abhängigkeit (1984: 122).

⁶¹ Auf diese Problematik werden wir im Zusammenhang der Zielsetzungen unserer Expertenbefragung zurückkommen.

- Im Umweltbereich ist ein handlungsleitendes Wertsystem nicht durch Sozialisation vermittelt, sondern muß übernommen werden. Handlungsverbindlichkeit kann ein Wertsystem erlangen, wenn entweder die Werte internalisiert sind (davon kann im Umweltbereich nicht ausgegangen werden) oder die Werte mit Sanktionspotentialen und -realitäten ausgestattet sind. Sanktionsmöglichkeiten sind vorhanden, die Autoren stellen aber die These auf, daß u.a. aufgrund der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts diese Möglichkeiten nicht ausgeschöpft werden.

Vor diesem Hintergrund gilt es, "Entwicklungen im Einstellungs- und Handlungsbereich innerhalb der sanktionssetzenden Instanzen auch zu berücksichtigen" (1984: 123).

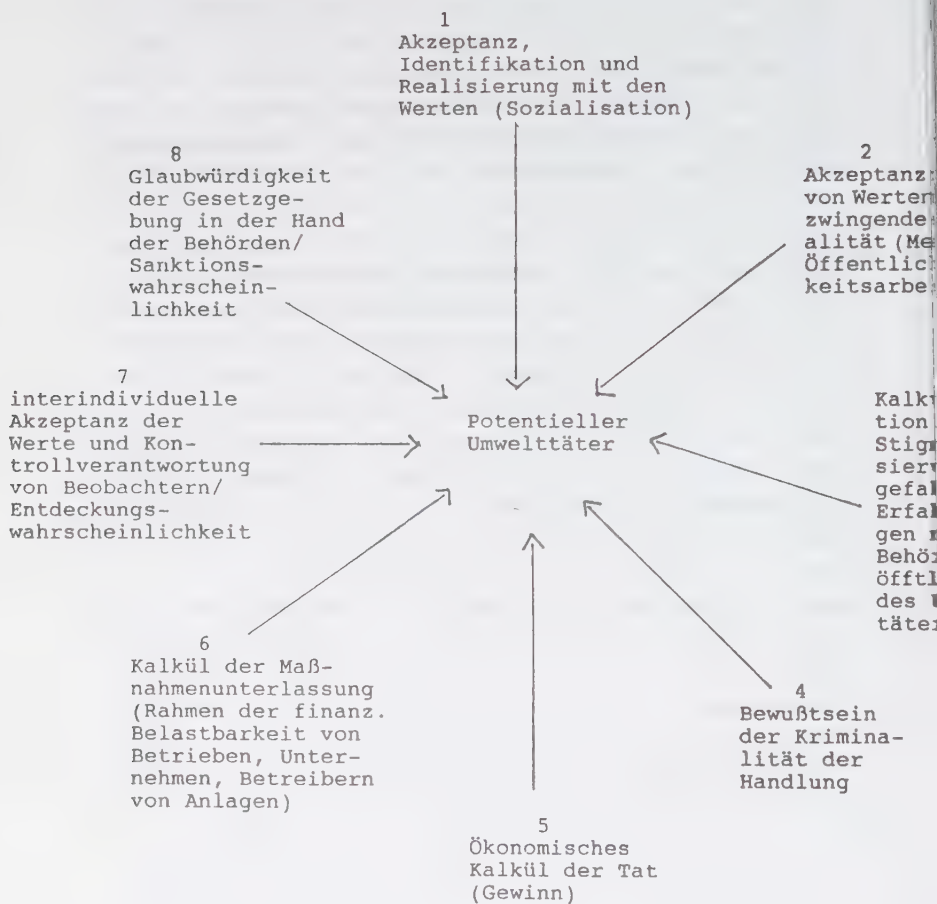
- Prognose von (kriminellem) Verhalten muß Handlungsfelder und -systeme als dynamische Prozesse auffassen. Prognostische Aussagen können demnach immer nur Wahrscheinlichkeitsaussagen sein. Die Qualität des Verfahrens besteht "auch darin .., die unabhängigen Variablen, die möglicherweise die Handlung mitkonditionieren, differenziert zu erfassen" (1984: 123).

Diese Basishypothesen führen zu den "Grobkomponenten des Prognoseszenarios 'Umwelthandeln'" (1984: 123), die da sind:

- Wertsystem
- Sanktionspotential und -realität
- Handlungssituation.

2. Das Szenario in Bild und Wort

Das Szenario Umwelthandeln



Die Segmente des Szenario sind gleichzusetzen mit den "Wirkgrößen, die die individuelle Handlung beeinflussen" (1984: 124). Zunächst werden als (zu überprüfende) Elemente bzw. Sektoren des Szenario acht erfaßt⁶²:

- Sektor 1: Mit welchen Werten im Umweltstrafrecht identifizieren sich die Handelnden?
- Sektor 2: Zu welchen Werten im Umweltstrafrecht bekennen sich die Handelnden eher, ohne das Bekenntnis in die Tat umzusetzen?
- Sektor 3: Wie schätzt man die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung und Strafverfolgung (incl. Verurteilung) der Tat ein, und wie schätzt man die Reaktion der Umwelt nach einer Verurteilung ein?
- Sektor 4: Welche Straftatbestände (28. Abschnitt besteht erst seit 1980) sind überhaupt bekannt, wie viele Straftatbestände sind dem Alltagsverständnis unserer Gesellschaft noch unbekannt?
- Sektor 5: Welcher ökonomische Nutzen, welcher Gewinn, wird von einer Straftat erwartet, und wie bedeutend wird dieser Nutzen für die Existenz des Betriebes, z.B. auch die Sicherung der Arbeitsplätze eingeschätzt? (ökonomisches Tat-kalkül)
- Sektor 6: Wie weit geht der finanzielle Belastungswille und -spielraum von Industrie, Betrieben und Unternehmen? (finanzielles Tat-kalkül)
- Sektor 7: Zu erwartendes Beobachterverhalten bei einer Umweltstraftat?
- Sektor 8: Einstellungen, Möglichkeiten und Handlungsgewohnheiten der taterfassenden und -verfolgenden Behörden?

⁶² Die Darstellung der Sektoren des Szenario wurde entnommen: Becker u.a. (1987: 217).

IV. Erhebungsmethoden und Fragestellungen

Um die Sektoren des Szenario mit Inhalt zu füllen, schlagen Wittkämper, Gerlach u.a. verschiedene Erhebungsmethoden vor:

- Befragungen bei relevanten Akteursgruppen wie
 - Bevölkerung (Sektoren 1, 2, 3, 4 und 7),
 - potentielle (und reale) Täter (Sektoren 1, 3, 4, 5 und 6),
 - Behörden (Sektor 8)
- Medienwirkungsanalyse
(als Verknüpfung von Inhaltsanalyse und Befragung)
- Expertenbefragung nach der Delphi-Methode (sic!) bei Experten aus Politik, Wirtschaft, Medien, Wissenschaft und Umweltschutz.

Als drei relevante Akteursgruppen wurden ausgemacht:

- potentielle und erfaßte Täter
- operative Umweltschützer (Behörden, Bürger als Beobachter, Umweltschutzorganisationen)
- Experten (Wissenschaftler, exponierte Teilnehmer aus Politik und Wirtschaft sowie Vertreter der Medien).

Im folgenden werden die jeweiligen Stichproben näher beschrieben; über diese Ausführungen wollen wir jedoch nur stichwortartig Auskunft geben - sie sind als Grundlage für unsere eigene Untersuchung lediglich von sekundärem Interesse. Differenzierter sollen die Fragestellungen, die es im Kontext einer Prognose der Umweltkriminalität zu stellen gilt, reportiert werden.

Für die Stichprobe Täter/potentielle Täter wird auf die Ergebnisse der Auswertung der Kriminalstatistik zurückgegriffen; außerdem sollen hier Angehörige von Industriebetrieben befragt werden, die mit "umweltgefährdenden Materialien oder deren Beseitigung" (1984: 131) in Berührung kommen.

Als Grundlage einer Stichprobe der Behörden als operative Umweltschützer wird eine "Grobdarstellung des Verwaltungsaufbaus und der jeweiligen Zuständigkeits- und Befugnisbereiche" (1984: 132) vorgenommen, die für unsere Zwecke nur insoweit von Interesse ist, als sie verdeutlicht, welche unterschiedlichen Aufgaben und Ziele die unzähligen, mit Umweltschutzaufgaben betrauten Behörden haben. Die Vielfalt der Aufgaben, die Verteilung der Kompetenzen und die hierarchische Gliederung waren und sind Ausgangspunkt für den Auswahlansatz, der für die Delphi-Befragung in Anwendung gebracht wurde: Zeigen sie doch, aus welcher unterschiedlicher Perspektive, mit welcher unterschiedlicher Kompetenz die Behörden von der Bundes- bis zur kommunalen Ebene im Handlungsfeld Umwelt denken, wahrnehmen und agieren können respektive müssen⁶³.

Funktional unterscheiden Wittkämper, Gerlach u.a (1984: 137) acht verschiedene Behördentypen:

- die der Normsetzung und Gesetzgebung
- die der Öffentlichkeitsarbeit
- die der Überwachung und Definition von Richtwerten
- die der Überwachung und Genehmigung
- die zum technischen Nachweis von Umweltstraftatbeständen
- die der Deliktsaufnahme und Verstoßidentifikation
- die der Strafverfolgung

⁶³ Für die Auswahl von Experten für die Delphi-Befragung ist in erster Linie von Bedeutung, daß sich die Aufgaben in ihrer Konkretheit, in ihrer Fallbezogenheit und in ihrer Nähe zum potentiellen Umwelttäter unterscheiden. Dabei gilt es für das Kriterium "Nähe zum potentiellen Täter" unterschiedliche Perspektiven zu differenzieren: u.a. die der taterfassenden Behörden und die der genehmigenden bzw. überwachenden Behörde (wie auch die obigen Ausführungen zum Problem des kooperativen Verwaltungshandelns nahelegen).

Für die von den Autoren und von uns angenommenen, unterschiedlichen Perspektiven, Denk- und Bewußtseinsmuster wurde später von Heinz Becker der Terminus Bewußtseinspyramide Umweltschutz und Umweltkriminalität vorgeschlagen, der uns in Teil zwei begegnen wird.

- die der Abwasser- und Abfallbeseitigung als potentielle Täter.

Insbesondere das "Verhalten der Umweltstrafrechtsakteure", die wesentlich mit der Umsetzung und Anwendung der Gesetzesvorgaben befaßt sind, muß berücksichtigt werden. Für eine Prognose der Umweltkriminalität ist eine zukunftsgerichtete Tendenzuntersuchung vonnöten (vgl. 1984: 49), in deren Rahmen "die subjektive Einstellung und Verhaltensausrichtung der Akteure der Umweltkriminalität erfragt und dargestellt" (1984: 49) werden soll. Ein besonderer Schwerpunkt muß dabei auf der Untersuchung von "geplanten Verhaltensänderungen und ihre(r) Motive" (1984: 49) liegen.

Zu befragen sind:

- Anzeigeerstatte (Polizei, Behörden) zum Problemkreis "Unbekannte Taten";
- Polizei und Staatsanwaltschaften zum Problemkreis "Unbekannte Täter";
- Staatsanwaltschaften und Gerichte zum Problemkreis "Nicht verurteilte Täter".

Die Analyse des Anzeigeverhaltens der Polizei sollte den Einfluß von Schulungen, die Bedeutung der instrumentellen Ausrüstung und die Wirkung von neuen Dienstvorschriften und Erlassen zu erfassen suchen (vgl. 1984: 50).

Das Anzeigeverhalten der Behörden sollte unter folgenden Aspekten Berücksichtigung finden:

- Kenntnis über Umweltdelikte
- Motive für Nicht-Anzeige
- Erfahrungen der Behörden nach Anzeigeerstattung ((Erfolg der Anzeige; Auswirkungen auf die nachfolgende Behandlung des Umwelttäters; Verhaltensänderung des Umwelttäters nach strafrechtlicher Verfolgung (vgl. 1984: 50).

Der Aspekt "Unbekannte Täter" sollte den Autoren zufolge insbesondere mit Fragen nach Gründen für das Unbekanntbleiben behandelt werden. Als Ansatzpunkte werden hier die

"mangelhafte Ausrüstung mit Geräten" und die "mangelhafte personelle Ausrüstung" (1984: 51) genannt.

Schließlich ist der Aspekt des "nicht verurteilten Täters" zu berücksichtigen. Auch hier gilt es nach den Ursachen dafür zu forschen, daß Umweltstraftäter nicht verurteilt werden können. Vermutet werden Beweisprobleme und nicht ausreichende gesetzliche Grundlagen für einen Strafprozeß (vgl. 1984: 51).

Als operative Umweltschützer rücken die Bürger ins Blickfeld, die als Beobachter und Anzeiger relevante Akteure im Handlungsfeld sind. In erster Linie gilt es in einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage die Handlungsverbindlichkeit der umweltstrafrechtlichen Normen des Strafgesetzbuches zu erheben, wie sie sich in der Anzeigebereitschaft niederschlagen.

Dabei sollten im Hinblick auf das Anzeigeverhalten des Bürgers auch Voraussetzungen für eine Anzeigeerstattung wie "Tatnähe, Tatbetroffenheit, Beziehung zum Straftäter, Anzeigenerfahrung" (1984: 49) erhoben werden.

Die dritte Akteursgruppe der operativen Umweltschützer sind die Umweltschutzorganisationen. Sie sind nach Ansicht von Wittkämper, Gerlach u.a. (1984: 157) "wesentliche Akteure im Bereich der Definition und Verbreitung von Wertmustern in Bezug auf Umwelt", sie sind "Multiplikatoren von Umweltwertmustern", und sie werden in Zukunft einen "wesentlich verändernden Faktor im Anzeigeverhalten darstellen".

Die Gruppe der Experten, die für uns von zentralem Interesse ist, zeichnet sich in verschiedener Hinsicht aus:

- Sie sind Schlüsselpersonen mit Multiplikatoreffekt.
- Aufgrund ihrer exponierten Stellen sind sie in der Lage, "zukünftige Entwicklungen mit einer Sachkompetenz abzu-

schätzen, die den gesunden Menschenverstand bei weitem überschreitet" (1984: 158)⁶⁴.

Wie wir bisher erkennen konnten, zeichnet sich Umweltkriminalität nach dem handlungstheoretischen Modell, das Wittkämper, Gerlach u.a. ihren Ausführungen zugrunde legen, vor allem dadurch aus, daß Akteure vorhanden sind. Diese Akteure sind in einen spezifischen Rahmen eingebunden, der ihr Handeln mit bestimmt. Daher sind auch Fragen zu beantworten, die die Entwicklung des Handlungsrahmens - Umweltpolitik und Umweltrecht - betreffen und zu beleuchten versuchen.

Aus der Darstellung der Entwicklung von Umweltrecht und Umweltstrafrecht ergeben sich Fragestellungen, die im Rahmen einer Prognose der Umweltkriminalität beantwortet werden müssen. Zum einen gilt es demnach im Auge zu behalten, wie sich Umweltrecht und Umweltstrafrecht zukünftig entwickeln werden. Aus der bisherigen Entwicklung sollen Tendenzen einer zukünftigen Entwicklung abgeleitet werden.

Zum anderen soll mit Hilfe einer Expertenbefragung herausgearbeitet werden, ob dem Umweltstrafrecht - wie von der Strafrechtswissenschaft - auch von der Praxis Schwachstellen attestiert werden, die es zu beseitigen gilt.

V. Diskussion des Szenario

Das vorgestellte Szenario, das Grundlage und Ausgangspunkt für Planung und Durchführung unserer empirischen Untersuchung ist, erfaßt wesentlich

- Akteure
- Situationen bzw. Kalkulationen

⁶⁴ Wie versucht wurde, diese exponierten Persönlichkeiten zu bestimmen, werden wir zu Beginn des zweiten Teils erfahren.

- Werte

und konzentriert sich auf den Umwelttäter.

Wir werden im folgenden versuchen zu zeigen, daß diese Perspektivik auf den Umwelttäter nur zu einem Teil eine Prognose der Umweltkriminalität ermöglicht, denn: das Handlungsfeld Umweltkriminalität ist ein ausgesprochen komplexes, in dem es auf der Normsetzungsebene, aber auch auf der Implementationsebene um Definitionen von Kriminalität geht, die in sich bereits komplexe Probleme bergen. Es geht um Beziehungen zwischen Akteuren, nicht nur zwischen Täter und anderen, sondern auch zwischen Akteuren der Implementation und Durchsetzung. Es geht um akteursspezifische Definitionen von Kriminalität, die wesentlich das Handeln mitbestimmen und Konflikte programmieren. Und es geht um Akteure, die als Organisationen zu klassifizieren sind, also Einheiten, deren Handeln, deren Ziele, deren "Denken" nicht mit dem auf individueller Ebene gleichgesetzt werden kann.

Auf einige Fragen, die in dem Gutachten von Wittkämper, Gerlach u.a. (1984) und in dem Szenario Umwelthandeln nicht oder nur marginal behandelt wurden, wollen wir zum Abschluß dieses Teils einen Blick werfen - um zu demonstrieren, daß umfassende Aussagen über die Entwicklung der Umweltkriminalität und umfassende Empfehlungen eine Basis benötigen, die wir mit unserer empirischen Untersuchung nur zu einem Teil schaffen können; die Wissenschaften bleiben gefordert.

1. Beziehungsnetze

Betrachtet man die Abbildung des Szenario, wird, wie bereits angedeutet, ersichtlich, daß der Blick eindeutig auf den Umwelttäter gerichtet ist: Sein Handeln wird beeinflusst. Daß wiederum das Handeln eines potentiellen Umwelttäters Auswirkungen etwa auf die Handlungsmöglichkeiten

der Behörden hat, tritt nicht ins Blickfeld. Unter der Voraussetzung,

- daß die Hypothese von Hümb's/Hümb's-Krusche zumindest einen gewissen Wahrheitsgehalt aufweist, der zufolge dort, wo die größten legalen Umweltbelastungen zu verzeichnen sind, auch mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit von einer hohen Kriminalitätsrate ausgegangen werden kann⁶⁵, und
- daß die Erfahrungen der Behörden aus dem alltäglichen Umgang mit ihren Interaktionspartnern Auswirkungen auf ihr Handeln im Falle des Verdachts einer kriminellen Handlung eines Interaktionspartners haben,

wird das Beziehungsgefüge zwischen Behörden und Industriebetrieben relevant, wie es etwa in der Implementationsforschung untersucht wird.

Als Fragen müssen solche nach den Machtbeziehungen, den Machtstrukturen und dem Machtgefälle zwischen Behörden und Industriebetrieben, aber auch zwischen Umweltverwaltungsbehörden und Behörden als potentiellen Tätern gestellt und beantwortet werden.

Will man Aussagen über Stand und Entwicklung der Umweltkriminalität machen, will man u.a. immer auch Aussagen über die Implementation des Umweltstrafrechts, des Rahmens, in dem Umweltkriminalität definiert ist, machen. Werfen wir daher einen zweiten Blick auf Fragestellungen der Implementationsforschung, so läßt sich weiteres für unsere Fragestellung fruchtbar machen.

Mayntz (1980: 7) spricht von der Implementationsstruktur, die man "als das strukturierte Aktorensystem definieren (könnte), das ein Programm umsetzt". Die Akteure der Imple-

⁶⁵ Diese These wird übrigens von polizeilicher Seite ebenfalls vertreten. So spricht Steinke (1985: 364) von "Brennpunkten der Umweltkriminalität (z.B. wirtschaftliche Ballungszentren)". Und auch das Szenario geht in gewissem Sinne von dieser These aus, ist doch die Rede von Gewinnkalkulationen und Belastbarkeit, die in der Verbalisierung des Szenario explizit auf Industriebetriebe bezogen werden.

mentation des Umweltstrafrechts (und des gesamten Umweltrechts) sind alle Behörden und Organe mit Umweltschutzaufgaben, von den Ordnungsbehörden bis zu den Gerichten. Vor dem Hintergrund der zahlreichen Behörden und Organe, die im weitesten Sinne mit der Bekämpfung der Umweltkriminalität befaßt sind, wird es notwendig, das Netzwerk der Akteuren zu studieren, die Beziehungen, die Hierarchien und Abhängigkeiten - ein Fragebereich, der von Wittkämper, Gerlach u.a. nur am Rande thematisiert wird, für eine Bestandsaufnahme und eine Prognose der Umweltkriminalität jedoch notwendiger Bestandteil ist.

Ein anderer Objektbereich der Implementationsforschung ist das Implementationsfeld, in das hinein die Implementeure wirken. Dazu gehören die Programmadressaten (in unserem Falle: alle Bürger) und die Interessenten. Wie Mayntz (1980: 7-8) ausführt, wird "die Feldstruktur .. weiter durch situative Bedingungen" gekennzeichnet, die erheblichen Einfluß auf die Implementation haben können. Als derartige situative Bedingungen nennt Mayntz (1980: 8) etwa "Art und Grad der Verknüpfung unter den Adressaten und zwischen ihnen und den Interessenten, die Politisierbarkeit des Problems oder grundsätzliche Orientierungen der Adressaten (Staatsauffassung, Rechtsverständnis, wahrgenommene Legitimität staatlicher Interventionen)"⁶⁶.

2. Organisationen

In engem Zusammenhang mit Fragestellungen, die wir für eine Bestandsaufnahme und Prognose der Umweltkriminalität aus der Implementationsforschung ableiteten, stehen organi-

⁶⁶ Auf einige dieser Orientierungen werden wir im Rahmen unserer Expertenbefragung zurückzukommen haben, etwa, wenn es die Rolle des Staates im Umweltbereich zu thematisieren gilt.

sationssoziologische Perspektiven, die ebenfalls zu berücksichtigen sind⁶⁷.

Unter organisationssoziologischer Perspektive werden Fragen nach Organisationszielen, Handlungsstrategien, den Organisationsstrukturen etc. bei den verschiedenen Behörden mit Umweltaufgaben relevant - die wir partiell im Rahmen der Delphi-Befragung aufgreifen werden, die jedoch von Wittkämper, Gerlach u.a. nur am Rande behandelt werden. Es wird wichtig, nach den eingeübten Routinen zu fragen, die das Handeln von Organisationen bestimmen.

Allison (1971: 82) geht davon aus, daß das Handeln jeder Organisation durch folgende Elemente bestimmt wird:

- Ziele, die Allison als "constraints" bezeichnet und die als "imperatives to avoid roughly specified discomforts and disasters" formuliert sind, bestimmen das Handeln von Organisationen. Wichtigstes Ziel ist, so Allison, "organizational health".

Ziele resultieren aus einer Mischung von Erwartungen und Forderungen anderer Organisationen, festgelegten Befugnissen, Forderungen von Bürgern und Interessengruppen und Verhandlungen innerhalb einer Organisation.

- Bei Vorliegen eines Zielkonflikts wird dieser dadurch gelöst, daß ein Ziel zum wichtigsten erklärt wird, das nächste Ziel sequentiell angesteuert wird.
- Jede Organisation besitzt eine Reihe von "standard operating procedures" (1971: 83), die die Erfüllung bestimmter Aufgaben routinisieren (und die das Handeln einer Organisation bei bestimmten Gelegenheiten als "unduly formalized, sluggish, and often inappropriate" (1971: 83) erscheinen läßt).

Um die Arbeit von vielen zu koordinieren, werden die "standard operating procedures" gebündelt und bilden

⁶⁷ Der enge Zusammenhang wird auch bei Mayntz (1980: 8) deutlich, die die Nutzung der Organisationssoziologie in der Implementationsforschung expliziert.

verschiedene Sets, die je nach Aufgabenstellung abgearbeitet werden.

- Organisationen vermeiden Unsicherheit, indem sie ihre Umwelt "arrangieren" und dadurch die Reaktionen der Umwelt regulieren.
- In Situationen, die nicht nach entsprechenden Routinen behandelt werden können, suchen Organisationen nach einer problemorientierten Lösung in dem Sinne, daß "discomfort .. must be avoided" (1971: 84).
- Organisationen lernen und verändern sich, in den meisten Fällen jedoch nur marginal, da sich Lernen und Veränderung an existierenden Routinen orientieren.

Allison (1971: 89) geht davon aus, daß Handeln von Organisationen nicht an von außen herangetragenen Direktiven ausgerichtet ist, sondern an organisationsinternen Routinen, mit der Konsequenz, daß nicht unbedingt eine flexible Anpassung an eine Aufgabe, Herausforderung etc. erfolgt, eine für unseren Themenkreis wichtige Behauptung - sind wir doch mit einer derartigen Direktive, dem Umweltstrafrecht, befaßt.

Die Auswahl von verschiedenen Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten bei Organisationen ist in Zahl und Charakter stark begrenzt, wie Allison ausführt (1971: 90). Er spezifiziert seine Aussagen und legt dar, daß Möglichkeiten ("alternatives") dann adäquat sind, wenn sie im Rahmen vorhandener Organisationsziele erarbeitet werden. Wenn allerdings die Möglichkeiten den Zielen zuwiderlaufen, sind sie mangelhaft. Möglichkeiten, die Koordination von verschiedenen Organisationen erfordern, und Möglichkeiten, die in Bereichen zwischen Organisationen anzusiedeln sind, sind meistens mangelhaft.

Auch dies sind Aussagen, denen im Rahmen einer Bestandsaufnahme und Prognose der Umweltkriminalität erhebliche Bedeutung zukommt und die für unseren Anwendungsbereich zu überprüfen wären. Denn: die Attribuierung der hier genannten

Eigenheiten des Handelns von Organisationen auch auf die Organisationen, d.h. die Behörden und Organe, die mit der Bekämpfung der Umweltkriminalität betraut sind, wäre ein weiterer Schritt auf dem Wege zu Empfehlungen und zu prognostischen Aussagen über den Zusammenhang zwischen Behörden- und Organhandeln im Handlungsfeld in Rede. Ansätze in diese Richtung zeigt Rütther (1986), der untersucht, welche Organisationsformen auf seiten der Polizei am ehesten geeignet sind, Umweltkriminalität effektiv zu bekämpfen. Allerdings stellt er keine grundsätzlichen Fragen nach z.B. der Bedeutung des wichtigsten Organisationsziels "organizational health" für Handeln, Forderungen und Anstrengungen der Polizei⁶⁸.

Eine Beantwortung der hier angerissenen Fragen eröffnete die Möglichkeit zur Erstellung eines der Teil-Szenarien, die für eine grundlegende Prognose der Umweltkriminalität vonnöten wären - darauf werden wir in diesem Abschnitt später noch einmal eingehen.

Daß die organisationssoziologischen Fragestellungen in unserem thematischen Kontext angemessen sind, wird verschiedentlich auch an den Aussagen der Experten deutlich, die an unserer Delphi-Befragung teilnahmen, die sicher in vielen Aspekten nur Wege eröffnen kann, nur Fragen stellen kann, wenn auch in Teilen die Antworten der Teilnehmer durchaus erste Aussagen über den Status quo und auch erste prognostische Aussagen über die Entwicklung der Umweltkriminalität ermöglichen - doch davon später mehr.

⁶⁸ Es sei mit Allison (1971: 93) thesenhaft unterstellt, daß die Polizei in vieler Hinsicht diesem Ziel entsprechend agiert und argumentiert. Allison führt aus: "Thus issues that arise in areas where boundaries are ambiguous and changing ... are dominated by colonizing activity". Als derartige Aktivitäten können z.B. die Bemühungen des Bundes Deutscher Kriminalbeamte um personelle Aufstockung interpretiert werden.

3. Wertsysteme und Definitionen von Kriminalität

Vor einem handlungstheoretischen Hintergrund, den die Autoren des Gutachtens für das Szenario zugrundelegen, kann nicht nur nach der Akzeptanz der Werte des Umweltstrafrechts gefragt werden. Vielmehr gilt es die regierenden Wertsysteme und die "nicht-normativen Anwendungsregeln" (Haferkamp 1978: 43) herauszuarbeiten. Außerdem ist nach den von den Gesellschaftsmitgliedern konstruierten Definitionen von kriminellem Verhalten zu fragen.

Haferkamp (1978: 45) definiert abweichendes soziales Handeln, zu dem auch das kriminelle Verhalten gehört, als "ein soziales Handeln, das von den gemäß den gesellschaftlich geltenden Anwendungsregeln interpretierten Normen beobachtbar abweicht und von den an den Handlungen Beteiligten vor einer Sanktionierung anders definiert wird, als von den Mitgliedern des Sanktionsstabes und der Mehrheit der Gesellschaft".

Geht man einen Schritt weiter, so ist die (relativ) einheitliche Definition von abweichendem Verhalten durch Sanktionsstab und Mehrheit der Gesellschaft, die Haferkamp unterstellt, für den Deliktsbereich Umweltkriminalität in Zweifel zu ziehen, da die gemeinsame Definition und Interpretation eines Verhaltens als abweichend bzw. kriminell durch Sanktionsstab und Mehrheit der Gesellschaft einen relativ breiten Konsensus und eine gemeinsame normative Grundlage voraussetzt, die sich in unserem Falle an den Normen des Umweltstrafrechts zu orientieren hätte.

Die erwähnten, geltenden Anwendungsregeln müssen jedoch nicht unmittelbar aus strafrechtlichen Normen abgeleitet sein, und zwar nicht einmal auf seiten des Sanktionsstabes, noch weniger auf seiten der Mitglieder der Gesellschaft. Diese Aussage trifft für alle Kriminalitätsbereiche zu, erlangt im Deliktsbereich Umweltkriminalität aber besondere

Relevanz, da Umweltkriminalität erst vor wenigen Jahren verbindlich definiert wurde.

Wir wollen mit Sack (1978: 324) unterstellen, daß es nicht nur einen "first code" des Strafrechts gibt, sondern daneben einen "second code", der neben dem "first code" existiert und "gleichsam die 'Tiefenstruktur' bzw. 'Basis- oder Interpretationsregeln' des Srafrechts darstellt". Die Existenz eines derartigen "second code", von "rules-in-use" gilt für die Anwendungsebene auf seiten des Sanktionsstabes, der Verwaltungsbehörden, der Bürger und auf Delinquentenseite.

Diese Ausführungen bekommen für den Bereich Umweltkriminalität besondere Bedeutung, da hier weder davon ausgegangen werden kann, daß die Mehrheit der Gesellschaft eine klare und einheitliche Definition von Umweltkriminalität teilt, noch dies für den Sanktionsstab unterstellt werden kann. Daher muß geradezu zwingend gefragt werden, welche Definitionen von Kriminalität respektive Umweltkriminalität in der Gesellschaft bzw. bei bestimmten Gruppen regieren.

Daß tatsächlich unterschiedliche Definitionen und Bewertungen von umweltkriminellern Handeln vorliegen, wollen wir an zwei Beispielen verdeutlichen: an einigen Aussagen über unterschiedliche Akteursgruppen sowie einem Vergleich zwischen den Definitionen des Umweltstrafrechts mitsamt ihren akzessorischen Einbindungen in das gesamte Umweltrecht einerseits und andererseits den Definitionen, die den medialen Bewertungen verurteilenswerter Umweltverschmutzungen zugrunde liegen:

- Von einigen der von uns befragten Experten, in erster Linie aus der Industrie, wird in Zweifel gezogen, daß die am meisten verfolgte Bagatellkriminalität als Kriminalität bewertet werden soll. Dagegen interpretiert die Polizei vor allem auch diese Verstöße als kriminell - wie die Ergebnisse von Rütter (1986) zeigen. In der

Interpretation der strafrechtlichen Normen gehen demnach die Definitionen von z.B. Experten der Gruppen Polizei und Industrie auseinander.

- Die Medien berichten über Umweltskandale, verurteilen Umweltverschmutzungen unabhängig davon, ob dies nach den Normen des Umweltstrafrechts "zulässig" ist. Die Strafverfolgungsinstanzen dagegen können nur illegale, d.h. gegen die Normen des verwaltungsakzessorischen Umweltstrafrechts verstoßende Umweltverschmutzungen "verurteilen". Mit anderen Worten: soziale Kontrolle, Stigmatisierung richtet sich auf unterschiedliche Gegenstände und zu differenzierende Handlungen. Hier stehen wir erneut vor dem Problem der u.a. aufgrund der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts vorhandenen Zweiteilung der Umweltverschmutzungen in legale und illegale, einer Differenzierung, die eine einheitliche Konzeptbildung erschweren muß - darauf haben wir an anderer Stelle bereits hingewiesen.

Einerseits illustrieren die beiden Beispiele, daß die öffentliche Stigmatisierung und die offizielle Kriminalisierung, die sich sowohl in der Polizeilichen Kriminalstatistik und der MiStra als auch in der Medienberichterstattung über belangte Umweltdelinquenten widerspiegeln, im Deliktsbereich Umweltkriminalität erheblich auseinanderlaufen. Es sei die These aufgestellt, daß diese Zweiheit in der Bewertung von Umweltverschmutzungen die Ausbildung von einheitlichen "Anwendungsregeln" erheblich behindert, daher aber auch Einfluß auf die Entwicklung der Umweltkriminalität hat bzw. haben kann.

Andererseits verdeutlichen die Beispiele noch einmal, daß die unterschiedlichen "second codes", von denen im Handlungsfeld Umweltkriminalität auszugehen ist, einer genaueren Betrachtung zu unterziehen sind. D.h. es ist akteurspezifisch zu klären, welcher "code" in Anwendung ist.

Betrachtet man etwa die Rolle der Medien aus dieser Perspektive, muß die Fragestellung erweitert werden: Nicht nur der (von Wittkämper, Gerlach u.a. unterstellte) Beitrag der Medien zu einer Verankerung der Normen des Umweltstrafrechts, d.h. zur Parallelisierung des "first code" und des "second code", sondern der "second code", den die Medien öffentlich machen, muß einer Betrachtung unterzogen werden. Genauso müssen die second codes anderer Akteure analysiert werden.

Für diese Überlegung existiert ein weiterer Grund: Die regierenden "rules-in-use" beeinflussen die Bewertung von Handlungen als "kriminell" oder "nicht-kriminell", die nicht nur von dem etablierten Sanktionsstab vorgenommen werden: Bewertungen von Primär- und Sekundärgruppen des Handelnden können ein Handeln, das dem "first code" zufolge als "kriminell" zu klassifizieren ist, in ein "Kavaliersdelikt" umdefinieren. Die Sympathisanten eines Handelnden bemühen sich, "die Regelverletzung mit einem Kontext und einem Sinn auszustatten, der die 'moral passage' erschwert, behindert oder gar unmöglich macht" (Sack 1978: 339).

Erst das Wissen um die gegenwärtig regierenden "rules-in-use" in bezug auf Umweltkriminalität und Umweltbelastungen ermöglichen, ein Bild des Handlungsfeldes zu zeichnen und damit eine der zahlreichen Voraussetzungen für eine Prognose der Umweltkriminalität zu schaffen - dies auch vor dem Hintergrund, daß Coenen (1972: 149-150) für die Erstellung von Szenarien als Voraussetzung die Erstellung von "Einzelprognosen", d.h. von Prognosen der einzelnen, im Szenario berücksichtigten Variablen bezeichnet (in Ansätzen wird dies von Wittkämper, Gerlach u.a. versucht, wenn sie die Denk- und Verhaltensweisen von einzelnen Akteuren herausgreifen, vorstellen und für die Zukunft fortschreiben wollen; hier wären aber genauere Analysen erforderlich, um zu einem klaren Bild zu gelangen).

4. Makrostrukturelle Konzepte

Wir wollen einen Moment bei Coenen (1972: 149) verweilen, um zu einer weiteren Notwendigkeit von "'Szenarien über alternative Zukünfte'" vorzudringen: Coenen nennt - neben den technologischen und sozioökonomischen Prognosen - als Voraussetzungen für die "Beschreibung zukünftiger Istzustände die gesellschaftlichen Bedürfnisse bzw. Präferenzen und die Charakteristika der bestehenden sozialen, politischen und ökonomischen Strukturen und Institutionen" (1972: 149-150; Hervorhebungen von MWN). Mit anderen Worten: will man Aussagen über die Entwicklung von Kriminalität machen, darf man nicht im "Handlungsfeld" im engeren Sinne, wie es das Szenario definiert, steckenbleiben, denn die genannten Charakteristika legen wesentlich "grundlegende Normen, z.B. verfassungsrechtliche Normen, und Grundziele" fest (1972: 150).

Auch andere Autoren verdeutlichen die Vielzahl von Faktoren, Bereichen, Variablen, die im Rahmen einer Prognose komplexer Systeme oder Teilsysteme einbezogen sein wollen:

Bezogen auf Kriminalität führt Sack (1978: 335) aus, daß "die Behandlung von Fragen der Setzung und Anwendung von Normen" ohne die Berücksichtigung von Fragen nach Konflikt, Interesse und politischer Struktur nicht möglich ist, da derartige Konzepte die Entwicklung der Kriminalität mitbe-
dingen.

Flechtheim (1972: 109-111) bezeichnet die Berücksichtigung von gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Traditionen, von technischen und ökonomischen Veränderungen als Bestandteile politischer Prognosen. Und Kahn/Wiener (1971: 252) sehen einen der Vorteile von Szenarien darin, daß sie helfen, "die Wechselwirkungen der psychischen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen und militärischen Faktoren ... zu erhellen".

Für unseren Zusammenhang ergibt sich aus diesen Forderungen an Szenarien bzw. an komplexe Prognosen, daß etliche dieser Bereiche zu betrachten sind: Prognosen über die wirtschaftliche Entwicklung, über die Entwicklung der Umweltpolitik (auch auf übernationaler Ebene), über den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt müssen in eine Prognose der Umweltkriminalität eingehen⁶⁹.

Erst wenn die potentiellen Entwicklungen in das Spiel der Möglichkeiten aufgenommen werden, sind Aussagen über die Zukunft der Umweltkriminalität erreichbar, die die Bezeichnung "Prognose" tatsächlich verdienen - wir werden nur einige "prognostische Aussagen" machen und damit möglicherweise einen Anreiz schaffen, sie zu überprüfen.

⁶⁹ Unter der Voraussetzung, daß Umweltschutz und Umweltkriminalität zwei kaum zu trennende Phänomene sind, verdeutlichen Hucke/Ullmann (1980: 110) die Notwendigkeit einer Einbeziehung derartiger Fragestellungen am Beispiel der Implementation umweltpolitischer Programme: Umweltpolitik, "in Zeiten der Hochkonjunktur formuliert", hat sehr viel größere Durchsetzungschancen, weil zum einen die Betriebe investitionsbereiter, zum anderen die Verwaltungsbehörden durch "Einwände des wirtschaftlichen Aufwandes oder der Gefährdung der Arbeitsplätze" weniger erpreßbar sind. In Phasen der Rezession dagegen verstärken sich die Zielkonflikte der Verwaltungsbehörden, und es liegt eine Konfliktlösung nahe, die zu Ungunsten des Umweltschutzes ausfällt.

T E I L Z W E I

DIE DELPHI-BEFRAGUNG

A. ZU ANLAGE, DURCHFÜHRUNG UND AUSWERTUNG

I. Methode und Zielsetzungen

Bereits im vorhergehenden Teil wurde auf Prognoseprobleme eingegangen, die in unserem Zusammenhang zum Einsatz eines subjektiven Prognoseverfahrens führten, mit dessen Hilfe wir versuchten, Diagnosen und Entwicklungen im Handlungsfeld Umweltkriminalität einzuschätzen: Wir führten eine Delphi-Befragung durch.

Die Delphi-Methode gehört zu den intuitiven oder qualitativen Prognosetechniken, "die zum überwiegenden Teil verbale Umschreibungen zukünftigen Geschehens liefern, auch Sachverhalte wie Strukturen, Ordnungen etc. und angesichts ungenügender quantitativer Bestimmungsmöglichkeiten auf Urteile, Erfahrungen, Fachkenntnisse und anderen mehr bauen, um daraus erwartbare Tendenzen und Entwicklungen abzuleiten" (Barth 1984: 178).

Eine sehr allgemeine Beschreibung des Delphi-Verfahrens und seiner Anwendungsgebiete liefert Mattern (1981: 27): "Der Grundgedanke ist einfach: Mehrere Experten werden um Rat gefragt, wie sie die zukünftige Entwicklung in einem bestimmten Bereich einschätzen. Dies tut man aber nicht wie üblich in einer Expertenkonferenz, sondern in einem anonymen, mehrstufigen Befragungsverfahren.

Die Delphi-Methode kann langfristige Entwicklungstrends für politische Planungen und Entscheidungen liefern. Häufig wird sie auch dafür eingesetzt, erste Grunddaten zu gewinnen, die in nachfolgenden weiteren Prognosen mit anderen Methoden verfeinert und abgesichert werden. Die Methode ist vor allem zur Vorhersage neuer (z. B. technischer) Entwicklungen geeignet, die mit Trendberechnungen aus der Vergangenheit heraus nicht vorhergesagt werden können. Typische Anwendungsgebiete sind daher Langfristprognosen über den Eintritt ungewisser künftiger Ereignisse, z. B. über neue Technologien, Bildungssysteme, Wissenschaftsge-

biete, Bevölkerungsentwicklungen, Nutzungsmöglichkeiten des Weltraumes usw. Die Delphi-Methode kommt primär dann in Frage, wenn noch keine wissenschaftlich gesicherten Trends und Zusammenhänge in einem Bereich vorhanden sind. Sie ist zweifellos kein Ersatz für exakte wissenschaftliche Analysen.

Der Erfolg der Delphi-Methode ist bei Langfristprognosen im allgemeinen höher als mit anderen Formen der Gruppendiskussion. Desgleichen ist der Aufwand eher niedriger als bei einer simultanen Expertendiskussion. Hinzu kommt, daß relativ große Expertengruppen befragt werden können (normal: zwischen 20 und 120 Personen), ohne daß diese zu einer Konferenz zusammenkommen müssen".

Geschka (1977: 32) charakterisiert die Delphi-Methode als "Verfahren der schriftlichen Befragung über mehrere Runden bei untereinander anonymen Teilnehmern und einer Ergebnissrückkoppelung nach jeder Runde".

Demnach gehört die Delphi-Technik zu den Befragungstechniken. Der Unterschied zu anderen Befragungstechniken liegt "in der Auswahl der Befragungspersonen, in der Rückkoppelung und im Ziel" (Bodzenta 1983: 16).

Erstes Anwendungsgebiet und Ziel der Methode war die Prognose zukünftiger Ereignisse; inzwischen haben sich Anwendung und Zielsetzung des Verfahrens jedoch erweitert: "Delphi wird zur Auswahl von Strategien, zur Identifizierung von Zielen, sowie ganz allgemein zur Lösung von Problemen und zur Entscheidungsfindung eingesetzt" (Rauch/Wersig 1978: 14).

Unsere Befragung verfolgte ein kombiniertes Ziel: Es sollte zwar einerseits eine Grundlage für eine Prognose der Umweltkriminalität geschaffen werden, andererseits ging es uns aber auch um die Erhebung von möglichen Beeinflussungsstrategien und um die Diagnose des Problemfeldes - auf Zielsetzungen unserer Untersuchungen werden wir zurückkommen.

Ursprüngliches Ziel einer Delphi-Befragung war weiter, einen Konsensus der Experten zu erreichen; genauso kann aber das Einholen von realistischen Aussagen Ziel einer derartigen Befragung sein; und schließlich - und das gilt auch für die von uns durchgeführte Befragung - sind heute "mehr und mehr auch der Dissens der Befragten und die ihn erläuternden Argumente" (Saxer 1978: 80) von Interesse.

Befragt werden Experten, die für die aufgeworfenen Probleme als kompetent gelten können, denn entscheidendes Merkmal aller intuitiv begründeten Verfahren ist die Sachkompetenz oder exponierte Stellung der Urteilenden vor allem im Hinblick auf die Fähigkeit, zukünftige Entwicklungsprozesse überschauen zu können. Prognose ist hier Folge einer überdurchschnittlichen Fähigkeit zur Vorwegnahme von gesellschaftlicher Entwicklung bei Experten.

Erhoben werden sollen im Rahmen der Delphi-Befragung subjektive Expertenmeinungen über gegenwärtige Zustände und zukünftige Entwicklungen.

Da aber der einzelne Experte aufgrund seiner subjektiven Sichtweisen "Verzerrungen, Mißinterpretationen oder einfach falsche Informationen mit(bringt)" (Rauch/Wersig 1978: 13), werden die Experten gemeinsam mit Fragen konfrontiert, um möglichst alle wichtigen Problemaspekte einzufangen.

Um sozio-psychologischen Problemen zu begegnen, die häufig bei Gruppendiskussionen auftauchen (Gruppendruck auf Andersdenkende, Überbewertung von subjektiven Standpunkten aufgrund der Beredtheit oder Stellung des Verfechters etc.), wird eine Delphi-Befragung anonym in mehreren Runden (in unserem Falle: zwei) durchgeführt.

Die Teilnehmer werden über die Ergebnisse der Vorrunde informiert, können Stellung nehmen und ihre Meinung revidieren, ohne dem Gruppendruck ausgesetzt zu sein.

Mit dem Einsatz der Delphi-Methode wird diesen Ausführungen zufolge eine Diskussion von Fachleuten möglich, die die

Nachteile einer Gruppendiskussion vermeidet, verhältnismäßig einfach durchzuführen ist (die Experten müssen nicht zu einem Termin zusammenkommen, da es sich um eine schriftliche Befragung handelt) und ermöglicht, die Meinungen und Einschätzungen einer relativ großen Anzahl von Fachleuten einzuholen⁷⁰.

Es war bereits die Rede von möglichen Zielsetzungen einer Delphi-Befragung - welche wir mit der Expertenbefragung verfolgten, wird uns nun beschäftigen.

Einige Anmerkungen zu dieser Frage scheinen angemessen, da die Überlegungen der ersten Phase der Untersuchung ergaben, daß es sinnvoll ist, in verschiedenen Punkten von der Zielsetzung einer "klassischen" Delphi-Befragung abzurücken.

Es hieß, erstes Ziel der "klassischen" Delphi-Befragung sei die Konsensusbildung. In unserer Untersuchung wurde primär ein anderes Ziel angestrebt, das der Konsensusbildung diametral entgegensteht: Ziel soll - neben einer immer noch möglichen Konsensusbildung - vor allem sein, "Alternativen für Ziele, Strategien, vorhandene oder erwartbare Ressourcen, mögliche Handlungsschritte etc. aufzuweisen" (Klages 1971: 36-37). Angestrebt wird die Erhebung eines Maximums an realistischen Möglichkeiten⁷¹.

Eine auch bei dieser Variante der Delphi-Befragung mögliche Konsensusbildung wird nicht abgeschnitten, sondern geht sowohl in die Anlage der Fragebogen (Diskussion von Ergebnissen der ersten in der zweiten Runde) als auch in die Auswertung und Interpretation der Ergebnisse ein.

⁷⁰ Daß die Methode nicht unumstritten ist, sei hier nicht verhehlt; zur Kritik vgl. Rauch/Wersig (1978); Saxer (1978).

⁷¹ vgl. Klages (1971: 37).

Der Zielsetzung, möglichst zahlreiche Alternativen und Möglichkeiten mithilfe der Expertenbefragung in Erfahrung zu bringen und von den Experten bewerten zu lassen, kam die Tatsache zugute, daß die Befragung in drei unterschiedlichen Bereichen durchgeführt wurde, in denen unterschiedliche Perspektiven und Standpunkte zu erwarten waren, die sich bei unserer Zielsetzung als ausgesprochen fruchtbar erweisen sollten.

Konkretisiert man die bisher abstrakt formulierten Zielsetzungen für das Thema unserer Untersuchung, so lassen sich als Ziele der Delphi-Befragung formulieren:

- Es sollte versucht werden, Bedingungs- und Einflußfaktoren, die im Handlungsfeld Umweltkriminalität eine Rolle spielen, herauszufinden.

Dabei ging es u. a. auch darum, die in dem Basis-Szenario enthaltenen Segmente zu konkretisieren und mit Inhalt zu füllen, aber auch zu erweitern.

Eine derartige "Bestandsaufnahme" erschien vor allem vor dem Hintergrund notwendig, daß erst ein Wissen um Zustände, Ursachen und Befindlichkeiten Veränderungen und Verbesserungen und den Einsatz von Instrumenten ermöglicht. Außerdem ist ein Wissen um den gegebenen Zustand Voraussetzung für Aussagen über Entwicklungen (Perspektive: Beschreibung des Handlungsfeldes).

- Neben dieser Zielsetzung wurde angestrebt, möglichst zahlreiche Beeinflussungsfaktoren und -chancen, die im Kriminalitätsbereich Umweltkriminalität wirksam sind bzw. wirksam werden könnten, zu erheben (Zukunfts- oder Veränderungsperspektive).

- Eine dritte Zielsetzung war entsprechend der Aufgabe der Untersuchung die Erhebung von Einschätzungen der Experten über wahrscheinliche Entwicklungen (Entwicklungsperspektive).

Mit den beiden Runden der Befragung wurden unterschiedliche Schwerpunktzielsetzungen verfolgt:

Während die erste Runde in erster Linie der "Diagnose" diente, stand die zweite Runde eher im Zeichen der Prognose.

Die erste Runde sollte klären, welches Bild die Experten vom Handlungsfeld Umweltkriminalität zeichnen - auch, um unser Ausgangsszenario zu überprüfen; daneben wurden erste Einflußfaktoren und Verbesserungen im Falle von Defiziten abgefragt.

In der zweiten Runde wurden Ergebnisse der ersten Runde zur Diskussion gestellt, daneben wurden explizit Fragen nach Entwicklungen gestellt, die die Experten für wahrscheinlich halten.

Schließlich erwies sich nach Ende der Befragung, daß mit der Delphi-Befragung ein "Meta-Ziel" erreicht werden konnte: Die Befragung, die bei wichtigen Akteuren im Handlungsfeld Umweltschutz und Umweltkriminalität durchgeführt wurde, machte deutlich, auf welche unterschiedlichen Denkweisen, Bewertungsweisen und Interessenlagen Rücksicht zu nehmen ist, will man Veränderungen im Handlungsfeld in Rede herbeiführen (vgl. oben: Interesse am Dissens).

Wie der Leser im folgenden Abschnitt erfahren wird, hatten die hier dargestellten Überlegungen Auswirkungen auf die Gestaltung des Fragebogens und die Durchführungsplanung, nahmen aber auch auf die Überlegungen zur Expertenbestimmung und -auswahl Einfluß.

II. Die Auswahl der Befragten oder Was ist ein Experte ?

Die Frage, der wir in diesem Abschnitt nachgehen wollen, ist: Wie bemißt sich Expertentum?

Reinhard Coenen (1972: 163) schreibt, daß "hauptsächlich

folgende Kriterien" bei der Auswahl von Teilnehmern einer Delphi-Befragung angewendet werden:

- "- Fachwissen auf dem betreffenden Gebiet aufgrund wissenschaftlicher oder praktischer Arbeit,
- Allgemeinwissen in verwandten Gebieten,
- Bereitschaft zur Kommunikation".

Die Bereitschaft zur Kommunikation ist eine geradezu simple Voraussetzung für die Delphi-Befragung; dieses Kriterium wurde anhand einer Kontaktaufnahme vor der eigentlichen Befragung geprüft.

Die beiden übrigen Kriterien sind in den Bereichen Medien, Industrie und Behörden jeweils differenziert zu fassen.

Bevor auf die Experten in den einzelnen Bereichen eingegangen wird, ist festzuhalten, daß es zweierlei Art von Experten gibt, die im Rahmen der Delphi-Befragung um ihre Stellungnahmen gebeten werden sollten:

- die Experten mit dem Wissen aus praktischem Tun.

Diese Experten sind vor allem in den Bereichen

- Behörden (untere und mittlere Ebene) und
- Industrie

anzusiedeln.

Bei diesen Experten sollte es sich um solche handeln, die aufgrund praktischer Erfahrungen das für die Expertenbefragung notwendige Wissen mitbringen.

- die Experten mit dem Wissen aus Beobachtung und Analyse.

Diese Experten finden sich vor allem in den Bereichen

- Behörden (oberste Ebene),
- Medien (sie sind Beobachter),
- Verbände und
- Wissenschaft.

Für die Entscheidung, verschiedenartige Experten zu befragen, war die Zielsetzung der Expertenbefragung maßgeblich,

möglichst unterschiedliche Perspektiven und Sichtweisen einzufangen.

Welche Anforderungen an die Experten aus den verschiedenen Bereichen konkret gestellt wurden, sollen die folgenden Abschnitte zeigen.

1. Der Experte Medien

Die Experten aus dem Medienbereich haben für unsere Untersuchung eine andere Relevanz als die Experten aus Behörden und Industrie. Die Experten der Medien sind "nur" indirekt mit dem Problemkreis "Umweltkriminalität" befaßt: Sie sind Beobachter, Informationsvermittler, Meinungsbildner und (möglicherweise) Bewußtseinsvermittler, während bei den Experten aus Behörden und Industrie eine direkte Betroffenheit und daraus abgeleitet eine größere Aussagefähigkeit unterstellt wurde.

Die Teilnehmer aus dem Medienbereich sollten sich dadurch auszeichnen, daß sie sich in ihrer praktischen Arbeit in eigenen Beiträgen

- mit Umweltkriminalität oder
 - mit Umweltproblemen
- beschäftigt haben.

2. Der Experte Behörden

Zu beachten war für unseren Zusammenhang die Aufgabenverteilung zwischen den Behörden im Handlungsfeld Umweltkriminalität und Umweltschutz. Aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenstellungen der Behörden gingen wir davon aus, daß eine Bewußtseinspyramide Umweltschutz und Umweltkriminalität existiert, daß also unterschiedliche Bewußtseins- und Wissensbestände bei den einzelnen Behörden vorhanden

sind, der wir bei der Auswahl der Behördenteilnehmer gerecht werden wollten:

- Das konkrete Wissen vor Ort ist bei den Beamten der unteren Ebenen zu erfragen, die auf ihrem Gebiet Bescheid wissen. Die meisten Überwachungsaufgaben, mit denen das Wissen um Gesetzesverletzungen verbunden ist, werden von den unteren Instanzen im Verwaltungsaufbau wahrgenommen.
- Die "Mittler" zu den Ministerien stellen die Regierungspräsidien (Bezirksregierungen) dar.
Diese Behörden übersehen die vielfältigen Besonderheiten ihrer Region. Sie setzen als Bündelungsbehörde der allgemeinen Verwaltung die Ministerien durch Berichte ins Bild. Als Widerspruchsbehörde für viele Entscheidungen im Umweltrecht sind sie zudem "Problemanlaufstelle" für Bürgerreaktionen.
- Die Ministerien stellen die Spitze der Verwaltungsorganisation dar. Sie sind oberste Aufsichtsbehörden und beobachten die Entwicklung des Umweltrechts landes- bzw. bundesweit. Sie haben den "Überblick", sind aber auch für die Entwicklung "vor Ort" - zumeist nur aus Akten - informiert.
Zur Spitze zählen auch die Sonderbehörden von Bund und Ländern.

Die Vielschichtigkeit der Problemlage Umweltkriminalität erforderte die Befragung aller Schichten der Pyramide, um dem Ziel gerecht zu werden, möglichst viele Perspektiven in die Delphi-Befragung einzubeziehen.

Auch für den Behördenexperten gilt das Kriterium: praktische Erfahrungen im Bereich Umweltschutz bzw. Umweltkriminalität als entscheidend für Expertentum.

Dabei wurden zum einen Behördenexperten mit "konkretem"

Wissen befragt, zum anderen Experten, die über überblicksartigen Sachverstand zum Thema Umweltkriminalität verfügen.

3. Der Experte Industrie

Gesucht wurde der sachliche Experte für Umweltschutz/Umweltprobleme.

Als ein solcher Experte wurde ein Mitarbeiter eines Betriebes/eines Unternehmens betrachtet, wenn sein Tätigkeitsbereich hauptsächlich im Bereich

- Umweltschutzaufgaben und/oder
- Umweltrecht liegt.

Ausgangspunkt für diese Festlegung war, daß ein Mitarbeiter dann Aussagen zur Entwicklung der Umweltkriminalität machen kann, wenn er besonders mit Umweltproblemen befaßt ist.

Erste Ansprechpartner waren demnach Umweltschutzbeauftragte bzw. Mitarbeiter in Umweltaustritten in leitender Position (sogenannte Manager des Umweltschutzes).

Es wurde weiter davon ausgegangen, daß Umweltschutzbeauftragte (oder die für einzelne Medien zuständigen Beauftragten) bzw. Umweltaustritten Aufgaben wahrnehmen, wie sie für einzelne Umweltmedien in den einschlägigen Gesetzen formuliert sind.

Wir gingen davon aus, daß die aufzusuchenden Experten "berechtigt und verpflichtet" sind,

- auf die Einführung umweltfreundlicher Verfahren und Produkte hinzuwirken,
- die Einhaltung der Gesetze und Rechtsverordnungen "und die Erfüllung erteilter Bedingungen und Auflagen zu überwachen",
- die Betriebsangehörigen "über die von der Anlage verursachten schädlichen Umwelteinwirkungen aufzuklären" sowie

- die Betriebsangehörigen "über die Einrichtungen und Maßnahmen zu ihrer Verhinderung" aufzuklären⁷².

Diese Aufgaben gelten ähnlich für den Betriebsbeauftragten für Abfall (Paragraph 11 b AbfG), der ebenfalls für die Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen zu sorgen, eine Aufklärungspflicht gegenüber den Betriebsangehörigen und die Aufgabe der Entwicklung und Einführung umweltfreundlicher Verfahren hat.

Analog werden im WHG (Paragraph 21 b) die Aufgaben des Gewässerschutzbeauftragten festgelegt.

- Eine Wahrnehmung dieser Aufgaben, d. h. eine Beschäftigung
- mit rechtlichen Umweltfragen,
- mit technischen Umweltfragen, aber auch
- mit psychologischen Umweltfragen

hat für die Delphi-Befragung zur Konsequenz, daß diese Mitarbeiter aufgrund ihrer praktischen Tätigkeiten und Erfahrungen - ihrer Sachkunde - in der Lage sind, an der Expertenbefragung als kompetente Fachleute teilzunehmen. Zudem gingen wir davon aus, daß die schwerpunktmäßig mit Umweltfragen und Umweltproblemen befaßten Mitarbeiter auch den Kontakt zu den Behörden halten und aus diesem Grunde auch Aussagen über das Verhalten und die Denkstrukturen der Behörden machen können.

Mit dieser Annahme wäre das von Coenen geforderte "Allgemeinwissen in verwandten Gebieten" ebenfalls vorhanden.

4. Zusätzliche Experten: Verbände und Wissenschaft

Der Aufnahme von Verbandsexperten in den Delphi-Teilnehmerkreis lag die Tatsache zugrunde, daß sich Verbände auffassen lassen als "Schnittstellen" und auch Vermittlungs- bzw. Verbindungsstellen zwischen Unternehmen, Gesellschaft und Politik.

⁷² vgl. Paragraph 54 BImSchG; Zitate ebd.

Die Verbände sind beauftragt, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten; sie sind in politischen Entscheidungsprozessen die Ansprechpartner der Politiker; und sie haben das "Gesamtinteresse" und die aggregierten Probleme ihrer Mitglieder in solche Prozesse einzubringen.

Aus diesen Gründen ist davon auszugehen, daß bei den Verbandsexperten ein breites Wissen ("Überblickswissen") um Interessen, Probleme, Lösungsmodelle, aber auch um Denkstrukturen und Kalküle in den einzelnen Wirtschaftssektoren bzw. in den Unternehmen vorhanden ist.

Außerdem läßt sich vermuten, daß Verbandsexperten gerade aufgrund ihrer Stellung zwischen verschiedenen Bereichen das Kriterium des Wissens aus Nachbargebieten (s. o.) erfüllen.

Die Aufnahme von Wissenschaftlern wurde ins Kalkül gezogen, um ein "Korrektiv" in die Befragung einzubauen.

Man könnte dem entgegenhalten, daß bereits die Medienexperten ein Korrektiv zu den Teilnehmern aus Behörden und Industrie bilden, doch ist Ausgangspunkt für die zusätzliche Befragung von Wissenschaftlern der Gedanke, daß Wissenschaftler aufgrund ihres anderen "Auftrags" eine andere Art von Korrektiv darstellen; Wissenschaftler haben - so die These - eine andere Perspektive als z. B. Medienexperten.

III. Die Teilnehmer in Zahlen

Ehe wir uns in den folgenden Kapiteln den Ergebnissen der Delphi-Befragung zuwenden, sollen einige Daten vorangestellt werden: Daten zur Anzahl der Teilnehmer und Daten zur Repräsentanz der einzelnen Gruppen in der Befragung, die jeweils gesondert betrachtet werden.

Die Mitteilung dieser Zahlen ist notwendige Voraussetzung für eine Einschätzung der Ausführungen in diesem Bericht.

Für die erste Runde verschickten wir 299 Fragebogen. Es beteiligten sich schließlich insgesamt 119 Experten. Damit erreichten wir mit einer Rücklaufquote von fast 39,8 % ein durchaus gutes Ergebnis bei einer schriftlichen Befragung. Am niedrigsten war die Rücklaufquote im Bereich Industrie mit 27,4 %; im Behördenbereich betrug die Rücklaufquote 45,2 % und im Medienbereich fast 50 %.

Der Rücklauf der Gruppe Wissenschaft betrug 25 %, der der Gruppe Verbände 50 %.

Auf die einzelnen Gruppen verteilten sich die Teilnehmer wie folgt:

- Medien: 22 Teilnehmer
- Industrie: 34 Teilnehmer
- Wissenschaft: 1 Teilnehmer
- Verbände: 1 Teilnehmer
- Behörden: 61 Teilnehmer, davon
 - Strafverfolgungsbehörden Polizei: 13 Teilnehmer
 - Strafverfolgungsbehörden Justiz: 9 Teilnehmer
 - Ordnungsbehörden: 13 Teilnehmer
 - Ministerial- und Sonderbehörden: 25 Teilnehmer

Für die zweite, abschließende Befragungsrunde verschickten wir insgesamt 112 Fragebogen (7 Teilnehmer aus der ersten Runde wollten nicht an der zweiten Runde teilnehmen). Der Rücklauf der zweiten Runde betrug mit 83 Fragebogen ungefähr 74 %.

Analog zur ersten Runde beteiligten sich die angesprochenen Diskussionspartner aus dem Behördenbereich besonders rege an der zweiten Runde, wie die Verteilung nach Befragten-gruppen zeigt:

- Industrie: 22 Teilnehmer
- Medien: 10 Teilnehmer
- Wissenschaft: 1 Teilnehmer
- Verbände: 1 Teilnehmer
- Behörden: 49 Teilnehmer

Die Behördenteilnehmer gehören zu folgenden Anteilen zu den einzelnen Gruppen, die unterschieden werden:

- Ordnungsbehörden: 8 Teilnehmer
- Polizei: 14 Teilnehmer
- Justiz: 9 Teilnehmer
- Sonderbehörden: 18.

IV. Akzeptanz der Fragebogen

Die Fragebogen sind mit unterschiedlicher Begeisterung ausgefüllt worden - einige Teilnehmer beschränken sich auf die Beantwortung der geschlossenen Fragen und lassen zumindest viele der offenen Fragen unbeantwortet; andere dagegen sehen sich auch bei den geschlossenen Fragen zu (wichtigen) Kommentaren veranlaßt.

Gewisse äußere Besonderheiten lassen die Schlußfolgerung zu, daß die Fragebogen mit einem sehr unterschiedlichen Aufwand behandelt wurden: Neben zahlreichen Fragebogen, die handschriftlich mit Bleistift oder Kugelschreiber ausgefüllt wurden, sind auch Fotokopien der Fragebogen angefertigt und teilweise mit einer Schreibmaschine ausgefüllt worden (bei den zahlreichen sehr individuellen Handschriften waren wir schließlich dankbar für diese Exemplare).

Letztere Art der Behandlung legt die Vermutung nahe, daß die Teilnehmer eine Kopie für sich selbst angefertigt haben, um auf diese Weise einen Überblick zu behalten.

Schließlich soll nicht unerwähnt bleiben, daß etliche Teilnehmer nicht mit Kritik sparten; Kritik an unserer Kompetenz, Kritik am Aufbau des Fragebogens, Kritik an einzelnen Frageformulierungen und Kritik am Ideologiegehalt der Frageformulierung.

Diese teilweise scharfe Kritik verdeutlicht,

- wie unterschiedlich die Beurteilung von Fragestellungen ist,
- wie sehr die Abfassung eines Fragebogens abhängig ist vom Vorwissen und auch von den Vorurteilsstrukturen in den Köpfen der beteiligten "Fragebogenautoren",
- wie sehr auch die Lektüre und Bewertung des Fragebogens durch die Denkweisen und Vorurteile des Lesenden geprägt ist, aber auch,
- wie aufmerksam und kritisch die Experten den Fragenkatalog studierten.

V. Das Problem der Auswertung

Die Auswertung der Fragebogen erwies sich aus verschiedenen Gründen als ausgesprochen aufwendig und schwierig: Die eigentlich erfreuliche Tatsache, daß viele Teilnehmer bereit waren, den Fragebogen sehr ausführlich und durchdacht zu beantworten, erwies sich bei der auswertenden Betrachtung der Antworten als erhebliche Erschwernis.

In diesem Abschnitt werden wir auf daraus resultierende Probleme und die von uns gewählten Problemlösungen eingehen. Zu beachten ist dabei, daß sich diese Probleme aufgrund der relativ offenen Anlage des Fragebogens insbesondere bei der Auswertung der ersten Runde stellten.

1. Geschlossene Fragen - nein danke

Ein erstes Problem sei mit einem Teilnehmer aus der Gruppe Industrie formuliert, der in einem Begleitschreiben, das er seinem ausgefüllten Fragebogen beifügte, darauf hinweist, "daß einige Fragen in der vorgegebenen Form des Multiple Choice nicht zu beantworten sind". Nachdem dieser Teilnehmer auf weitere, seiner Meinung nach vorhandene Schwachpunkte des Fragebogens aufmerksam gemacht hat, zieht er die Konsequenz aus diesen Anmerkungen, die sich für die Beantwortung auch der geschlossenen Fragen ergibt:

"Um eine sachgerechte Beantwortung zu erreichen, war es notwendig, diese Mängel der Fragestellung durch entsprechende Anmerkungen zu korrigieren".

Welche Probleme sich aus dieser Handhabung des Fragebogens für eine quantitative Auswertung ergeben, sei mit ein paar Zahlen verdeutlicht:

Im Fragebogen der ersten Runde sind insgesamt 38 geschlossene bzw. halboffene Fragen enthalten - als solche werden hier die Fragen bezeichnet, die zwar Antwortvorgaben enthalten, darüber hinaus aber Ergänzungen und Kommentare vorsehen.

Von diesen 38 Fragen wurden lediglich 12 nicht mit Kommentaren, Differenzierungen, kritischen Anmerkungen u.a. m. versehen. Zudem handelt es sich bei diesen 12 oft um solche Fragen, die der obigen Bestimmung nach als halboffen zu bezeichnen sind, so daß sich die Zahl der Fragen, die ohne Anmerkungen einer rein quantitativen Analyse unterzogen werden konnten, weiter reduziert.

Die Konsequenz wird von dem bereits mehrfach zitierten Teilnehmer Industrie gezogen, wenn er am Ende seines Briefes schreibt: "Eine rein statistische oder EDV-gestützte Auswertung ist daher bei diesen Fragen nicht möglich".

Die Problematik wird dem Leser während der Lektüre der folgenden Seiten ständig begegnen, z. B. wenn er zwar Häufigkeitsverteilungen vorfindet, gleichzeitig aber immer wieder auf notwendige Abstriche bei der Interpretation dieser Zahlen hingewiesen werden wird, die sich aus den Zusätzen zwingend ergeben.

Für die zahlenmäßige Auswertung der Antworten bleibt in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam zu machen, daß die Zusätze, Kommentare und Veränderungen zum überwiegenden Teil nicht in die Zahlen eingehen. Antwortveränderungen

und -differenzierungen wurden gesondert kodiert und ausgewertet.

2. Sprachprobleme

Ein Problem ganz anderer Art ergibt sich aus dem unterschiedlichen Sprachgebrauch bzw. den unterschiedlichen Sprachgewohnheiten der Teilnehmer, die ja recht verschiedenen Bereichen entstammen. So ist die juristische Fachsprache vertreten, häufiger benutzen die Teilnehmer jedoch die Alltagssprache mit all ihren Ungereimtheiten und Unklarheiten, so daß auch hier die Probleme der Vereinheitlichung und der Zuordnung der Antworten erhebliche waren.

3. Lösung: Neustrukturierung nach Problemfeldern

Es war nach intensivem Studium der oft sehr ausführlichen Antworten auf die offenen Fragen kaum noch möglich, die Antworten in ihren jeweiligen Kapitelzusammenhang zu stellen.

Die Experten nutzten den Raum, der ihnen im Schwerpunkt bei den offenen Fragen zur Verfügung stand, um Einschätzungen, Bewertungen und prognostische Anmerkungen abzugeben, die oft weit über den Rahmen hinausgingen, der durch das jeweilige Kapitel gesteckt werden sollte.

Zudem sind einige der offenen Fragen so allgemein gehalten, daß die Fragestellung sicherlich implizit einer Aufforderung zu allgemeinen Statements gleichkommt.

Notwendig erschien aufgrund dessen eine Neustrukturierung, die als Strukturierungselemente Problemfelder benennt, die den Antworten der Teilnehmer zufolge Einfluß auf den gegenwärtigen Stand und auf die Entwicklung der Umweltkriminalität haben.

Einige dieser Problemfelder sind den Segmenten des unserer Befragung zugrunde liegenden Szenario ohne Schwierigkeiten

zuzuordnen, wie man an den Bezeichnungen der Problemfelder leicht erkennen kann.

Die Antworten wurden nach sorgfältiger Durchsicht systematisiert, indem sie den verschiedenen Problemfeldern zugeordnet wurden. Diese Zuordnung der Antworten bedeutet im Ergebnis, daß die Antworten auf die einzelnen Fragen oft nicht so sehr als Antworten auf einzelne Fragen bewertet wurden, sondern als Stellungnahmen zu bestimmten Problembe-
reichen und daher entsprechend dieser Problembereiche miteinander verbunden wurden.

Diese Vorgehensweise schien vor allem auch deswegen gerechtfertigt, da die Antworten auf fast alle Fragen ein großes Spektrum umfassen, sich jedoch immer wieder Themenbereiche herauskristallisieren, die für die Experten von Wichtigkeit sind.

Daß es sich bei der Konstruktion der Problemfelder nur um eine analytische Aufteilung des Gesamtphänomens Umweltkriminalität handeln kann, versteht sich fast von selbst - es sollte hier aber nicht unerwähnt bleiben.

Im einzelnen wurden nach Ende der ersten Befragungsrunde mit den Experten die folgenden Problemfelder ausgemacht:

- Das Phänomen Umweltkriminalität
Tatgeschehen und Tatbestände; Art der Delikte; Charakteristika der Tatgeschehen
- Der Täter
soziale Zugehörigkeiten, Motive, Bewußtseinslagen, Wissensbestände und Kalküle
- Potentielle Beobachter und Anzeiger
Bürger, Behörden; Motive, Wissen und Bewußtsein
- Genehmigungs-, Kontroll- und Verfolgungsakteure
Behörden mit Umweltschutzaufgaben; Verhaltensgewohnheiten und Handlungsmuster, Wissen, Bewußtsein und Werte, Interessen, Motive und Ziele; technische und apparative Ausstattung, finanzielle Ausstattung
- Gesellschaftliche Bewertungsinstanzen

Einzelbürger, gesellschaftliche Institutionen und Medien, Umweltschützer

- Beeinflussungsakteure
mit Einfluß auf vor allem Wissen und Bewußtsein.

Neben diesen Problemfeldern waren weitere zu berücksichtigen, die sich dadurch auszeichnen, daß sie auf alle bisher vorgestellten Problemfelder Einfluß nehmen, d. h. den Rahmen für Handeln im Umweltbereich liefern:

- Umweltrecht und
- Umweltpolitik.

Die Ausführungen bis hierher zeigen, wie versucht wurde, die Fülle des Materials zu bewältigen, sie zeigen aber ebenso, auf welchen Grundlagen der Fragebogen der zweiten Runde beruhte.

Wie sich die Antworten der Teilnehmer im einzelnen lesen, welche Vielzahl von Statements, Urteilen und Ideen es zu erfassen galt, werden die nächsten Kapitel zeigen.

B. ZUR EINORDNUNG DER EXPERTEN ALS EXPERTEN

Erinnern wir uns: In Kapitel A (Abschnitt II) werden zwei-
erlei Arten von Experten unterschieden:

- der Experte mit dem Wissen aus praktischem Tun und
- der Experte mit dem Wissen aus Beobachtung und Analyse.

Um das Expertentum, so wie wir es für die spezifischen Zwecke der Befragung definiert hatten, für die einzelnen Teilnehmer herauszufinden - zumindest was die "Gesamtkompetenz" der Teilnehmer angeht, sollen die Antworten der Teilnehmer aus der ersten Runde auf den zweiten Teil der Frage 3 (vgl. Anhang) zu Rate gezogen werden, in dem nach der Quelle gefragt wird, aus der die Teilnehmer ihre Informationen über Vollzugsprobleme bezogen haben bzw. beziehen. Es erweist sich, daß der Experte mit dem Wissen aus praktischem Tun in unserer Befragung sehr stark repräsentiert ist: 79 Teilnehmer geben als Informationsquelle die persönliche, berufliche Erfahrung an.

Nimmt man diese Zahl 79 etwas näher in Augenschein und splittet sie nach den einzelnen Befragtengruppen auf, so zeigt sich, wie es auch nicht anders zu erwarten war, daß im Schwerpunkt die Teilnehmer aus den Bereichen Industrie und Behörden ihr Wissen aus praktischem Tun beziehen:

- 50 Teilnehmer Behörden (81,9%),
- 24 Teilnehmer Industrie (70,6%), aber nur
- 4 Teilnehmer Medien (18,1%) und
- 1 Teilnehmer Verbände

geben die persönliche Erfahrung als Quelle an.

Betrachten wir schließlich die Informationsquellen der verschiedenen Behördengruppen, die unterschieden werden sollen, so ergibt sich hinsichtlich der persönlichen bzw. beruflichen Erfahrungen das folgende Bild:

- Polizei: 12 Teilnehmer (92,3%),

- Strafverfolgungsbehörden Justiz: 6 Teilnehmer (66,6%)⁷³,
- Sonderbehörden: 18 Teilnehmer (68%),
- Ordnungsbehörden: 11 Teilnehmer (84,6%),
- Behörde ohne Spezifikation: 1 Teilnehmer,
- keine Angabe: 3 Teilnehmer Behörden.

Interpretiert man diese Angaben, die sich auf die Kenntnisse um Vollzugsprobleme beziehen, als eine (Teil-)Auskunft darüber, aus welchen Quellen die Teilnehmer unserer Befragung generell ihre Informationen und Erfahrungen beziehen, so ist den vorliegenden Zahlen zufolge das Ziel, im Schwerpunkt Experten mit praktischen Erfahrungen als Teilnehmer der Befragung zu gewinnen, erreicht worden.

Daß sich trotz der Angaben, die auf ein zumindest relatives Expertentum schließen lassen, in den einzelnen Kapiteln auch "Laien" an der Befragung beteiligten, soll nicht bestritten werden - andererseits kann davon ausgegangen werden, daß die Teilnehmer einen reichen Erfahrungsschatz für die Fragen nach ihrem jeweils eigenen Tätigkeitsfeld einbringen. Zudem kann von Erfahrungen im Hinblick auf das Zusammenwirken und/oder die Konflikte

- zwischen Industrie und Behörden und
 - zwischen den verschiedenen Behörden
- ausgegangen werden.

Der Vollständigkeit halber soll nicht unerwähnt bleiben, welche anderen Informationsquellen die Teilnehmer der Be-

⁷³ Die relativ geringe Quote, die die Strafverfolgungsbehörden Justiz erreichen, mag darauf zurückzuführen sein, daß zwei Teilnehmer Justiz keine Angaben über ihre Informationsquelle machen, ein weiterer angibt, er beziehe seine Informationen durch "Einblick in Strafverfahren", also eine Angabe macht, die sich möglicherweise als "persönliche Erfahrung" interpretieren läßt. Ein weiterer, völlig trivialer Grund liegt in der Tatsache, daß die Gesamtzahl der Teilnehmer, die dem Behördenbereich Strafverfolgungsbehörden Justiz zugehörig sind, mit neun recht klein ist - dadurch machen sich natürlich Ausfälle von zwei Teilnehmern erheblich bemerkbar.

fragung nennen; dabei werden die einzelnen Befragtengruppen jeweils als Block dargestellt.

Zunächst wollen wir uns den Angaben der Teilnehmer aus dem Medienbereich widmen:

- Wie es ihrem Metier entspricht, geben 7 Medienteilnehmer als Quelle ihres Wissens intensive journalistische Recherchen an.
- Weitere Quellen, die auf eine journalistische Auseinandersetzung mit dem Thema in Rede schließen lassen, sind Gespräche mit Polizeibeamten, Staatsanwälten, Behördenvertretern (4 Medienteilnehmer), persönliche Informationen (2 Medienteilnehmer) und Gerichtsprozesse (2 Medienteilnehmer).
- 4 Medienteilnehmer geben an, ihre Informationen aus den Medien zu beziehen.
- Und endlich nennt ebenfalls ein Medienteilnehmer einen konkreten Fall als Informationsquelle: "Hoechst, Abwasser-Einleitung" heißt es wörtlich.

Der sehr viel höheren Bedeutung der persönlichen Erfahrungen entsprechend, die die Antworten der Teilnehmer aus den Befragtengruppen Industrie und Behörden verdeutlichen, gibt es wenige andere Informationsquellen:

Die Industrieteilnehmer nennen als Informationsquellen neben der persönlichen, beruflichen Erfahrung

- die Medien (1 Industrieteilnehmer),
- intensive journalistische Recherchen (1 Industrieteilnehmer und
- Vortragsreihen, Diskussionen (1 Industrieteilnehmer).

Die Behördenteilnehmer nennen ihrerseits als andere Informationsquellen:

- Gespräche mit Polizeibeamten, Staatsanwälten, Behördenvertretern (2 Behördenteilnehmer);

- Mitwirkung an der Planung der Kriminalitätsbekämpfung im Innenministerium (1 Behördenteilnehmer);
- Erfahrungen als Ministerialreferent für Umweltstrafrecht⁷⁴ (1 Behördenteilnehmer);
- die Medien (2 Behördenteilnehmer).

Der Teilnehmer Wissenschaft schließlich gibt als Informationsquellen die Medien und die persönliche Information an.

Eine kuriose Angabe soll dieses Kapitel beschließen: Ein Behördenteilnehmer gibt an, er sei "als Beamte einer Ordnungsbehörde selbst mehrfach beschuldigt" worden⁷⁵.

Es ist mit den Ausführungen dieses Kapitels davon auszugehen, daß ein reicher Erfahrungsschatz und eine große Perspektivenvielfalt in die Befragung einging - eine Feststellung, die der Zielsetzung, einen möglichst reichhaltigen Fundus von Einschätzungen, Meinungen und Ideen in die Expertenbefragung einzubringen, sehr entgegenkommt.

Und wie der Leser an den Auswertungen der Befragung ersehen kann, zeigt sich diese Perspektiven- und Ideenvielfalt auch in den Antworten der Teilnehmer auf die zahlreichen Fragen zu verschiedenen Problemkomplexen aus dem Gesamtkomplex Umweltkriminalität.

⁷⁴ Diese Angabe wurde nicht als im eigentlichen Sinne persönliche, berufliche Erfahrung gewertet, da die Aussage die übergeordnete Position verdeutlicht und demgemäß andere Erfahrungen als die des Beamten "vor Ort" repräsentiert.

⁷⁵ In seiner Antwort auf die Frage 3 gibt der Teilnehmer als Vollzugsproblem an, daß vor allem die geringfügigen Delikte geahndet werden; wörtlich heißt es: "Die Kleinen hängt man".

C. AKTEURE I: DER TÄTER

In diesem Kapitel werden wir uns zu beschäftigen haben mit verschiedenen Tätergruppen, mit Wissensbeständen, Bewußtseinslagen, Motiven und Kalkulationen, aber genauso mit Maßnahmen, mit denen Ursachen von Umweltkriminalität nach Meinung der Experten bekämpft werden können. Wie sich die Einschätzungen der Teilnehmer zu diesen einzelnen Problembereichen ausnehmen, wird der Leser nun erfahren.

I. Kalkulationen von Entdeckung und Verurteilung

Zunächst sollen die Kalkulationen der Entdeckungs- und Verurteilungswahrscheinlichkeit in den Blickpunkt rücken, nach deren Bedeutung die Teilnehmer in der ersten Befragungsrunde gefragt wurden. Die Einschätzung der Experten über die Bedeutung dieser Kalkulationen wird anfangs in Zahlen präsentiert.

Auf die Frage 15 (vgl. Anhang), die sich mit der Bedeutung eben dieser Überlegung beschäftigt, antworten die Experten wie folgt:

- mit Gewißheit: 10 Nennungen
- mit großer Wahrscheinlichkeit: 23 Nennungen
- mit Wahrscheinlichkeit, andere Überlegungen sind jedoch wichtiger: 54 Nennungen
- eher unwahrscheinlich: 31 Nennungen
- kein Gegenstand der Überlegungen: 3 Nennungen.

Die Antworten streuen um die mittleren drei Vorgaben; die Mehrzahl der Teilnehmer ist jedoch der Ansicht, die Kalkulation der Entdeckungs- und Verurteilungswahrscheinlichkeit habe zumindest keine herausragende, einzigartige Bedeutung.

Schon bei dieser Frage wurden von einigen Teilnehmern Differenzierungen vorgenommen; es wird unterschieden zwischen bewußten und unbewußten bzw. fahrlässigen Taten und zwischen schweren Fällen und Bagatellfällen. Und schließlich wird nach dem Tatbereich unterschieden: Im industriellen und im privaten Bereich habe die Kalkulation eine je verschiedene Bedeutung, heißt es.

Diesen Aussagen zufolge hat die Kalkulation der Entdeckungs- und Verurteilungswahrscheinlichkeit eine größere Bedeutung, wenn es sich

- um bewußte Taten,
 - um schwere Taten,
 - um Taten im industriellen Bereich
- handelt.

Die Antworten auf Frage 16 (vgl. Anhang), die die Bedeutung der Kalkulationen in Rede im Kriminalitätsbereich Umwelt mit deren Bedeutung in anderen Kriminalitätsbereichen vergleicht, deuten bereits darauf hin, welche Wissens- und Bewußtseinslagen die Mehrzahl der Befragten beim Umweltstraftäter annimmt. Darauf werden wir zurückkommen, zu Beginn sollen die Antworten auf die Frage 16 einer genaueren Betrachtung unterzogen werden.

Das Ergebnis überrascht vor dem Hintergrund der bekannten, geringen Entdeckungs- und Verurteilungsquote, die nahelegt, daß die Kalkulation, eben nicht entdeckt und verurteilt zu werden, umweltkriminelles Handeln fördert.

Die Teilnehmer kommen jedoch zu einem anderen Ergebnis:

- Etwa 51 % der Befragten (61) sind der Meinung, die Kalkulation sei im Bereich Umweltkriminalität geringer als in anderen Kriminalitätsbereichen;
- ungefähr 37 % (44) bewerten die Bedeutung mit "kein Unterschied", und
- nur knapp 12 % (14) sind der Ansicht, die Kalkulation habe größere Bedeutung.

II. Motive und Ursachen

1. Wissen und Kriminalitätsbewußtsein

a) Die Meinung der Experten - erste Runde

Die obigen Antworten müssen in Zusammenhang gesehen werden mit der Einschätzung des Tatbewußtseins, um die die Teilnehmer der ersten Runde in der Frage 29 (vgl. Anhang) gebeten werden, die sie in Beantwortung der Frage 59 (vgl. Anhang) vornehmen und die auch im Kontext anderer Fragen angesprochen wird. Erst wenn man diese Einschätzungen zur Erklärung der oben genannten Zahlen heranzieht, bekommen sie ihren Sinn.

Wissen und Kriminalitäts- bzw. Tatbewußtsein sind in der Mehrzahl der Fälle ungenügend bis nicht vorhanden - auf diese Formel ließe sich die Einschätzung einer Mehrzahl der Experten bringen.

So gehen immerhin 20 Teilnehmer von einer "geringen Kenntnis der Gesetze und Straftatbestände" aus; es ist die Rede davon, daß die Folgen nicht bekannt seien bzw. die Umweltrelevanz nicht beurteilt werden könne; es werde nicht nachgedacht, meinen einige Befragte (auf Motive bzw. Gründe für umweltkriminelles Handeln werden wir zurückkommen); von einem diffusen Unrechtsbewußtsein wird gesprochen, das aber nicht genau wisse, wie das eigene Tun zu bewerten sei.

Diese Aussagenliste ließe sich um einiges verlängern, doch zeigt sich bereits an diesen Beispielen, daß nach Ansicht der Befragten ein großer Teil der umweltkriminellen Taten nicht in dem Bewußtsein begangen wird, sich kriminell zu verhalten.

Erneut muß an dieser Stelle auf Differenzierungen eingegangen werden, und zwar des Täterkreises, der Schwere des Deliktes, des Kriminalitätsbewußtseins:

- Ein Teilnehmer weist darauf hin, daß sich die Frage ausschließlich auf vorsätzliche und nicht auf fahrlässige Taten beziehen könne, da bei "unbeabsichtigten Verstößen ein Straftatbewußtsein schon logisch ausscheidet" (Frage 29). Lediglich bei vorsätzlichen (oder auch bei grob fahrlässigen) Taten sei ein Bewußtsein der Tat vorhanden - diese Ansicht wird verschiedentlich vertreten.
- Eine generelle Einschätzung nehmen mehrere Teilnehmer vor: In den allermeisten Fällen handelt es sich um fahrlässige Straftaten, bei denen ein Umweltbewußtsein beim Beschuldigten fehlt oder nur ganz verschwommen vorhanden ist, meinen 4 Teilnehmer.
- Nach der Schwere des Delikts wird ebenfalls differenziert. Es ist allerdings strittig, wann ein Tatbewußtsein vorausgesetzt werden kann, denn:
 - einerseits wird von 2 Teilnehmern Industrie die These aufgestellt, bei leichten Verstößen sei aufgrund des besseren Informationsstandes eher ein Bewußtsein vorhanden als bei schweren Verstößen;
 - andererseits sind aber mehrere Experten der Ansicht, daß bei Bagatelldelikten das Tatbewußtsein fehle, da das Verhalten als "sozialadäquat" gelte; bei schweren Delikten wird ein Tatbewußtsein angenommen (8 Nennungen).
- Ein weiteres Unterscheidungskriterium ist das des Täterkreises:
 - Im betrieblichen Bereich könne von einem Unrechtsbewußtsein ausgegangen werden, im privaten Bereich dagegen nicht, heißt es wiederholt. Diese Einschätzung wird vor allem von Behördenteilnehmern abgegeben.
 - Ein Teilnehmer Sonderbehörden ist der Ansicht, bei Behörden und bei der Bevölkerung sei ein Unrechtsbe-

wußtsein nicht, im industriellen Bereich bei vorsätzlichen Taten dagegen sehr wohl vorhanden.

- Und endlich spielt nach Ansicht eines Teilnehmers aus der Gruppe Sonderbehörden das Umweltmedium eine Rolle. Dieser Experte vertritt die Position, daß es im "Bereich Luft und Lärm" wohl kaum ein Unrechtsbewußtsein gebe, denn das wohl häufigste Delikt sei der "Betrieb einer genehmigungsbedürftigen Anlage ohne Genehmigung nach wesentlicher Änderung" (Frage 29).

Wesentlich ist an diesen Einschätzung für unseren aktuellen Zusammenhang vor allem zweierlei:

- Der größere Teil der Befragten geht davon aus, daß umweltkriminelle Handlungen oft (oder gar in der Mehrzahl der Fälle) ohne ein Bewußtsein der Kriminalität des eigenen Handelns begangen werden.
- Ein wesentlicher Teil der Experten geht davon aus, daß umweltkriminelle Handlungen nur in Einzelfällen kalkuliert und vorsätzlich begangen werden - vor diesem Hintergrund erklärt sich auch die relativ geringe Bedeutung, die der Kalkulation der Entdeckungs- und Verurteilungswahrscheinlichkeit zugemessen wird.

b) Die Meinung der Experten - zweite Runde

Die Differenzierungen, die einige Teilnehmer der ersten Runde für notwendig erachten, wurden den Experten in der zweiten Runde der Befragung zur Bewertung vorgelegt. In der Frage 10 des Fragebogens der zweiten Runde (vgl. Anhang) wurden den Teilnehmern Aussagen präsentiert, die auf die oben genannten Statements zurückgehen. Wie alle Teilnehmer die differenzierenden Zusammenhänge bewerten, wird nun in den Mittelpunkt rücken.

Bevor wir auf die konkreten Zahlen eingehen, die die Antworten auf die Frage 10 repräsentieren, sei eine Vermutung über das Antwortverhalten der Teilnehmer angestellt: Die sehr unterschiedliche Verteilung der Antworten mag natürlich darauf schließen, daß die Vorgaben, auf die nur sehr wenige Nennungen entfallen, von den Teilnehmern nicht für richtig gehalten werden - ebenso besteht aber die Möglichkeiten, daß die Teilnehmer ihre Antworten nach Relevanzkriterien gaben. In letzterem Falle hätten wir mit den Antworten gleichzeitig die Wichtigkeit der einzelnen Aussagen überprüft. Von dieser These werden wir in der Folge ausgehen, und vor diesem Hintergrund müssen die Zahlen, die nun präsentiert werden, verstanden werden.

- Bei vorsätzlichen Taten ist ein Tatbewußtsein vorhanden, bei fahrlässigen dagegen kaum - diese Aussage bestätigen 57 Experten (68,7%).

- Der Aussage: "In den meisten Fällen handelt es sich um fahrlässige Taten, bei denen ein Umweltbewußtsein nicht oder nur verschwommen vorhanden ist" schließen sich 39 Experten an (47%).

Zwei Teilnehmer aus den Gruppen Justiz und Industrie wollen in einem Kommentar zu Kapitel 3 des Fragebogens die Vorgabe differenzierter sehen: Sie sind der Ansicht, "oft" bzw. "in vielen Fällen" sei ein Umweltbewußtsein nicht vorhanden. Ein anderer Teilnehmer aus der Gruppe Medien macht darauf aufmerksam, daß es in der großen Zahl der Bagatellfälle an Bewußtsein mangle.

Betrachten wir diese beiden Aussagen im Zusammenhang, so ergibt sich, daß in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht davon ausgegangen werden kann, daß dem Delinquenten sein Unrecht bewußt ist.

- 33 Teilnehmer (39,8%) gehen davon aus, daß ein Tatbewußtsein vorhanden ist, wenn es sich um Delikte handelt, die im betrieblichen Bereich begangen werden.

Diese drei Aussagen stoßen, wie man an den Zahlen ablesen kann, auf Zustimmung bei den Teilnehmern, alle anderen Aussagen haben demgegenüber kaum eine Bedeutung. Doch sollen die Zahlen zur Vervollständigung ebenfalls vorgestellt werden:

- 15 Teilnehmer (18,1%) unterstützen die Aussage, bei Delikten im privaten Bereich fehle ein Tatbewußtsein.
- 12 Experten (14,5%) gehen davon aus, daß nur in schweren Fällen ein Tatbewußtsein vorhanden sei.
- 10 Teilnehmer (12%) sind der Ansicht, bei Delikten im behördlichen Bereich fehle ein Tatbewußtsein.
- Und nur 5 Befragte (6%) schließen sich der in der ersten Runde geäußerten Meinung an, daß bei leichten Fällen aufgrund eines besseren Informationsstandes eher das Bewußtsein einer Verfehlung angenommen werden könne.

Versuchen wir, aus den Zahlen ein Fazit zu ziehen, so ergibt sich, daß im Kriminalitätsbereich Umwelt davon ausgegangen werden muß,

- daß in den meisten Fällen (bei den am häufigsten vorkommenden fahrlässigen, leichten Delikten) die Delinquenten nicht wissen, daß sie eine kriminelle Handlung begehen;
- daß aber bei vorsätzlichen Taten auf jeden Fall davon auszugehen ist, daß die Delinquenten wissentlich handeln (eine eigentlich triviale Aussage, wie ein Teilnehmer Sonderbehörden feststellt, der in einem Kommentar anmerkt: "Das Tatbewußtsein bezeichnet ja gerade den Unterschied zwischen Vorsatz und Fahrlässigkeit");
- daß im betrieblichen Bereich ein Bewußtsein für das eigene Tun existiert.

In Ergänzung zu diesen Aussagen sollen die Antworten auf die Frage 25 der zweiten Runde(vgl. Anhang) herangezogen werden, einer Frage, mit deren Hilfe in der zweiten Runde versucht wurde herauszufinden, welche Bedeutung mangelndes Umweltbewußtsein und mangelndes Wissen für die Begehung

von Umweltdelikten haben. Genauer werden wir auf diese Frage erst in Kapitel H eingehen, doch sollen im Vorgriff auf dieses Kapitel die Tendenzen hier zusammenfassend vorgestellt werden, denn die Antworten auf diese Frage vervollständigen das Bild über die Ursachen, die zur Begehung von umweltkriminellen Taten führen:

- Im Schwerpunkt läßt sich festhalten, daß Wissens- und Bewußtseinsmängel vor allem im Bereich der allgemeinen Bevölkerung die entscheidenden Ursachen für umweltkriminelles Handeln sind. In der Industrie spielen Wissens- und Bewußtseinsmängel nur bei fahrlässigen Delikten eine Rolle - bei vorsätzlichen Delikten rücken die Gewinnkalkulationen, auf die zurückzukommen ist, in den Vordergrund.
- In der Industrie und im privaten Bereich ist außerdem das mangelnde Wissen um alternative Möglichkeiten eine Ursache für Umweltdelinquenz.

Versuchen wir nun, diese Elemente zusammenzufügen, so ergibt sich folgendes Bild:

- Im industriell/gewerblichen Bereich werden am ehesten Delikte verübt.
- Ein großer Teil dieser Delikte sind fahrlässige Delikte, die ursächlich begleitet sind von Wissensmängeln, vor allem dem mangelnden Wissen um alternative Möglichkeiten.
- Bei fahrlässigen Taten ist davon auszugehen, daß dem Delinquenten die Kriminalität des eigenen Tuns nicht bewußt ist, andererseits wird von einem großen Teil der Teilnehmer im industriell/gewerblichen Bereich generell ein Tatbewußtsein unterstellt.

Mit dem Argument des oben zitierten Teilnehmers, der den Unterschied zwischen fahrlässigem und vorsätzlichem Handeln gerade in Tatbewußtsein/Nicht-Bewußtsein sieht, ergibt sich daraus:

- Im industriell/gewerblichen Bereich wird von den Teilnehmern am ehesten vorsätzliches Handeln unterstellt, bei dem Gewinnkalkulationen eine erhebliche Rolle spielen und bei dem ein Bewußtsein für die Kriminalität der Handlung unterstellt werden kann.
- Im privaten Bereich sind es vor allem leichte Delikte, die verübt werden und bei denen wesentliche Ursachen im mangelnden Kriminalitätsbewußtsein, aber ebenso in einem allgemeinen Mangel an Umweltbewußtsein liegen.
- Bei den Behörden ist sehr viel seltener von einem hohen Kriminalitätsaufkommen auszugehen (die wenigen Nennungen, die sowohl bei der Frage 10 als auch im Zusammenhang der Frage 25 auf die Vorgaben entfallen, die sich (auch) auf die Behörden beziehen, sind ein Indiz für diese Aussage).

2. Gründe für Umweltdelikte

Die bis hierher dargestellten Einschätzungen führen uns zu der Frage, aus welchen "konkreten" Gründen umweltkriminelle Handlungen begangen werden.

Betrachtet man die Ausführungen der Befragten im Zusammenhang beider Befragungsrunden, ist ein wesentlicher Grund für umweltkriminelles Handeln mangelndes Umweltbewußtsein und mangelndes Wissen.

Schlüsselt man mangelndes Umweltbewußtsein und mangelndes Wissen auf, so zeigen die Antworten der Experten im Rahmen der ersten Befragungsrunde, daß als Motive für Umweltdelikte u. a. die folgenden zu nennen sind (zu beachten ist, daß "Motive" hier nicht im orthodox juristischen Sinne verstanden werden, sondern lediglich als Ursache einer Handlung): mangelndes Verantwortungsbewußtsein, Fehlen von Vernunft und Willenskraft, Sorglosigkeit, Schludrigkeit, Nachlässigkeit, Gleichgültigkeit, Dummheit, Bequemlichkeit.

Betrachtet man die Antworten auf die Frage 59 der ersten Runde (vgl. Anhang), läßt sich die "Motivliste" um einiges

erweitern. Zur Veranschaulichung der Vielzahl von Ursachen bzw. Motiven, die Menschen dazu veranlassen, umweltschädigend bzw. umweltkriminell zu handeln, seien hier weitere Ursachen genannt, die nach Meinung der Experten umweltkriminelles Handeln begründen. In den Antworten auf die Frage 59 ist die Rede von: eingefahrenem Verhalten im Privatbereich, aber genauso von betrieblichen Nachlässigkeiten, von Betriebsblindheit, Angst vor Entlassung bei vorschrittmäßigem Verhalten, Karrieredenken, vermutetem Handeln im Betriebsinteresse und gesellschaftlichem Ansehen.

Abgesehen von den wenigen genannten wirtschaftlichen bzw. statusorientierten Motiven zeigen die zwei Absätze, daß insbesondere ein großer Teil der Teilnehmer der ersten Runde die Hauptmotive für umweltkriminelles Handeln tatsächlich in einem Mangel an Bewußtsein und Wissen sieht - einem Mangel, der in jedweder Hinsicht Auswirkungen für den gesamten Problemkomplex Umweltkriminalität hat.

Bevor wir die Ursachen und Motive in der Zusammenschau darstellen - in der zweiten Runde wurden die Teilnehmer gebeten, die Bedeutung der Motive zu gewichten -, wollen wir uns einem weiteren Motivkreis zuwenden, deren Bedeutung in der ersten Befragungsrunde von den Experten eingeschätzt werden sollte: den ökonomischen Kalkülen Gewinn und Kostenbelastung.

3. Ökonomische Kalküle I: Der Gewinn

Daß aus einem Umweltdelikt auch dann Gewinne zu erzielen sind, wenn eine Bestrafung erfolgt, meinen 102 der Teilnehmer (91,8%); nur 9 Teilnehmer antworten mit NEIN, es sind keine Gewinne zu erzielen (Frage 33 der ersten Runde, vgl. Anhang).

Die Bedeutung, die der Gedanke der Gewinnerzielung nach Ansicht der Teilnehmer der ersten Runde hat, wird ebenfalls

an den Antworten auf die Frage 35 (vgl. Anhang) deutlich: Der von uns vorgegebenen Aussage: "Der Gewinn, der durch ein Umweltvergehen zu erzielen ist, spielt in den Überlegungen eines Umweltstraftäters eine bedeutende Rolle, denn die bekanntgewordenen Fälle zeigen, daß die verhängten Strafen sehr viel niedriger sind als der möglicherweise zu erzielende materielle Vorteil" stimmen insgesamt 47 Teilnehmer⁷⁶ zu; entgegengesetzter Meinung sind 9 Teilnehmer, von denen allein 8 aus der Gruppe Industrie kommen (Justiz: 1).

Eine Antwort, die der Vorgabe partielle Richtigkeit zuspricht, geben insgesamt 44 Teilnehmer. In diesen Antworten werden wiederum die bekannten Differenzierungen ins Feld geführt.

Um zu erfahren, welche Bedeutung die Experten der Überlegung beimessen, welche Gewinne überhaupt aus einem Umweltdelikt zu erzielen sind, sollen die Antworten auf die Frage 32 der ersten Runde (vgl. Anhang) ins Blickfeld rücken:

- Von 69 Teilnehmern (58%) wird die Gewinnkalkulation als "eine wichtige, aber nicht die einzige Überlegung" eingeschätzt.
 - 27 Befragte (22,7%) sind sogar der Ansicht, dies sei "die wichtigste Überlegung" überhaupt.
- Auch hier wird von mehreren Befragten jedoch darauf hingewiesen, daß der Überlegung nur bei vorsätzlichen Taten eine so große Bedeutung zukomme.

Zu erwähnen ist schließlich, daß die Erzielung von Gewinn vor allem bei vorsätzlichen Taten ein Motiv neben anderen ist - auf diese Formel lassen sich die ausführlicheren

⁷⁶ Industrie: 8
 Ordnungsbehörden: 5
 Sonderbehörden: 15
 Polizei: 9
 Justiz: 9
 Wissenschaft: 1

Antworten auf die Frage 35 bringen, womit wir diesen Aspekt des ökonomischen Kalküls verlassen wollen, um uns seiner Kehrseite: der umweltkriminellen Handlung aus Gründen der (übermäßigen) Kostenbelastung zuzuwenden, deren Bedeutung ebenfalls im Rahmen der ersten Befragungsrunde geklärt werden sollte.

4. Ökonomische Kalküle II: Kostenbelastung

Umweltkriminelles Handeln kann durch eine drohende Kostenbelastung verursacht sein; so ließe sich das Zahlenmaterial der Antworten auf Frage 38 der ersten Runde (vgl. Anhang) zusammenfassen, in der nach dem Gewicht dieser möglichen Ursache für umweltkriminelles Handeln gefragt wurde. Kostenbelastung ist ein wichtiges Motiv insbesondere bei vorsätzlichen Delikten, und Kostenbelastung ist ein wichtiges Motiv für umweltkriminelles Handeln vor allem in kleinen Industriebetrieben (weniger in mittleren und großen Betrieben) (setzt man diese Einschätzung in Zusammenhang mit der Favourisierung von marktwirtschaftlichen Anreiz-Instrumenten der Umweltpolitik - eine Frage, auf die wir später in diesem Bericht eingehen werden, so erhält diese Forderung hier ihren Sinn).

Den Einschätzungen der Befragten zufolge existieren ökonomische Ursachen für Umweltkriminalität; es handelt sich dabei aber um Ursachen neben anderen, wie die bisherigen Ausführungen zeigen. Als wichtiger werden von den Experten die angesprochenen Wissens- und Bewußtseinsmängel eingestuft - das erweist sich an den zahlreichen und immer wiederkehrenden Hinweisen auf Phänomene des Bewußtseins und des Wissens.

Diese Einschätzung muß jedoch mit einem Blick auf die Antworten der zweiten Runde relativiert werden, in der die Teilnehmer den ökonomischen Kalkülen einen konkreten Ort zuweisen, wie sich im folgenden Abschnitt zeigen wird.

III. Ursachen und Motive in der Zusammenschau

Dieser Abschnitt wird die bislang gemachten Aussagen ergänzen und konkretisieren. Bis zu diesem Punkt wurden als Ursachen für umweltkriminelles Handeln in erster Linie

- mangelndes Umweltbewußtsein
- mangelndes Tatbewußtsein
- Gewinnkalkulationen

benannt.

Im Kontext der Frage 11 der zweiten Befragungsrunde (vgl. Anhang) werden weitere Ursachen zur Diskussion gestellt, die von Teilnehmern der ersten Runde genannt wurden und deren Bedeutung die Experten bewerten sollten.

Die Ursachen bzw. Motive, die am wenigsten mit den Bewertungszahlen "4" (wichtig) oder "5" (sehr wichtig) belegt werden, sind nach Einschätzung der Teilnehmer:

- Karrieredenken (11 Nennungen)
- gesellschaftliches Ansehen (10 Nennungen)
- Entdeckungs- und Verurteilungswahrscheinlichkeit (22 Nennungen)⁷⁷.

Diese Faktoren sind demnach der Einschätzung der Teilnehmer zufolge zu vernachlässigen. Als wesentliche Ursachen bzw. Motive für umweltkriminelles Handeln werden stattdessen von den Teilnehmern die folgenden ausgemacht:

- Bei vorsätzlichen Taten spielen Gewinnkalkulationen die größte Rolle. Diese Ansicht vertreten 51 Teilnehmer (61,4%). Mit der großen Unterstützung, die diese Aussage erfährt, bestätigt sich das oben Gesagte.

⁷⁷ Hier ist allerdings zu fragen, ob die Teilnehmer diesem Faktor keine Bedeutung beimessen, da gegenwärtig die Wahrscheinlichkeiten als gering eingeschätzt werden müssen, oder ob sie diesen Faktor generell für eher unwichtig erachten. Welche der Möglichkeiten zutrifft, kann nicht entschieden werden.

- Für das gesamte Handlungsfeld Umweltkriminalität sehen die Teilnehmer die wichtigste Ursache bzw. das wichtigste Motiv in der Vermeidung von Kostenbelastungen: Insgesamt sind 57 Teilnehmer (68,7%) der Teilnehmer der Meinung, die Einsparung von Ausgaben sei wichtig (30) oder sehr wichtig (27).

Anzumerken bleibt hier, daß die Vermeidung von Kostenbelastungen als ein Motiv gesehen werden muß, das bewußte Kalkulationen voraussetzt.

- Generell wird als eine der wichtigsten Ursachen für umweltkriminelles Handeln das Handeln aus Gewohnheit bewertet; 50 Teilnehmer (60,2%) halten die Verhaltenskonventionen für eine wichtige (33) oder sogar für eine sehr wichtige (17) Ursache von Umweltkriminalität.
- Die Wichtigkeit, die die Experten den Wissensmängeln zuschreiben, bestätigt sowohl die Ergebnisse der ersten Runde als auch die Aussagen des vorangegangenen Abschnittes. Dem Mangel an Wissen weisen insgesamt 46 Befragte (55,4%) Bedeutung zu (wichtig: 31; sehr wichtig: 15).
- Entgegen den an anderen Stellen vorgenommenen Bewertungen werden Bewußtseinsmängel von den Teilnehmern zwar auch als wichtig, aber nicht als entscheidend bewertet: Nur noch 39 Teilnehmer (47%) sehen diese Mängel als wichtige (26) oder sehr wichtige (13) Ursachen von umweltkriminellen Handeln.

IV. Stigmatisierungsgefahren

Einen letzten Problembereich gilt es in diesem Kapitel darzustellen, um die Bestandsaufnahme abzuschließen: die Stigmatisierungsgefahr. Die Einschätzungen der Teilnehmer zeigen sich in den Antworten auf die Frage 24 der ersten Runde, in der danach gefragt wurde, wie groß die Gefahr

sei, bei Begehen einer umweltkriminellen Handlung gesellschaftliche Nachteile zu erleiden (vgl. Anhang):

- 76 Teilnehmer schätzen die Gefahr von gesellschaftlichen Nachteilen, die nach Verüben einer Umweltstraftat eintreten können, als "gering" ein.
- Demgegenüber entfallen auf die übrigen Antworten nur wenige Nennungen; gesellschaftliche Nachteile treten ein:
 - mit Sicherheit: 5 Nennungen;
 - mit hoher Wahrscheinlichkeit: 8 Nennungen;
 - mit Wahrscheinlichkeit: 19 Nennungen;
- keine Gefahr sehen 6 Teilnehmer.

Wie bei vielen anderen Fragen sehen sich einige Teilnehmer zu Differenzierungen genötigt: Es komme auf die Schwere der Tat an; die Antwort falle je nach Anschaulichkeit der Tat und Taterfolg unterschiedlich aus; die Antwort hänge vom Einzelfall ab ...

Warum die Experten die Gefahr, gesellschaftliche Nachteile zu erleiden, als so relativ gering einschätzen, wird deutlich, wenn man die Antworten auf Frage 23 der ersten Runde (vgl. Anhang) einer genaueren Betrachtung unterzieht.

Die gesellschaftlichen Nachteile, die man durch das Begehen einer kriminellen Handlung erleiden kann, sind im Kriminalitätsbereich Umwelt meistens nicht so groß wie in anderen Kriminalitätsbereichen - diese Einschätzung gibt die Mehrzahl der Experten ab. 104 der Teilnehmer sind dieser Ansicht; dagegen halten nur 11 Befragte die Konsequenzen für gleich.

Die Frage 36 der ersten Runde (vgl. Anhang) soll über ein Abwägungsproblem Auskunft geben: Angst vor gesellschaftlichen Nachteilen oder möglicher Gewinn - welche Überlegung hat bei der Kalkulation einer umweltkriminellen Tat das größere Gewicht?

Diese Frage entscheiden die Teilnehmer, indem sie der Überlegung "möglicher Gewinn" die größere Bedeutung zusprechen (64 Nennungen).

Demgegenüber ist die mögliche Stigmatisierung mit 13 Nennungen ohne Bedeutung; für eine gleiche Gewichtung beider Überlegungen entschieden sich 29 Befragte.

V. Maßnahmen

Mit der bereits dargestellten Expertenmeinung, der zufolge Gewinnkalkulationen und die Vermeidung von Kostenbelastungen zwei der wesentlichen Ursachen für umweltkriminelles Handeln darstellen, korrespondiert die Bewertung, die der Maßnahme: Schaffung von finanziellen Anreizen bzw. Erleichterungen für den Bereich Industrie zuteil wird: 65 Teilnehmer oder 79,3 % betrachten diese Maßnahme als sehr wirksam ("5") oder wirksam ("4")⁷⁸.

Immerhin 35 Teilnehmer (44,9%) sehen die angesprochenen finanziellen Anreize und Erleichterungen als eine Möglichkeit, Ursachen von umweltkriminellern Handeln im Privatbereich zu bekämpfen; im Behördenbereich spielt diese Maßnahme nach Ansicht der Experten keine Rolle: Nur 9 Teilnehmer weisen ihr Bedeutung zu (in Kapitel K werden wir erfahren, welche große Bedeutung finanzielle Anreize/Erleichterungen als Instrumente der Umweltpolitik in den Augen der Teilnehmer haben).

Eine Maßnahme, die nach Ansicht der Teilnehmer vor allem oder sogar fast ausschließlich in der Industrie Bedeutung erlangt, ist die Technikentwicklung. 59 Teilnehmer (72%) sehen hier eine wirksame Möglichkeit, um Ursachen von Umweltkriminalität zu bekämpfen.

⁷⁸ Grundlage für die Darstellung sind die Antworten der Teilnehmer auf die Frage 12 der zweiten Runde (vgl. Anhang).

Diese Aussage korrespondiert in gewissem Sinne mit der Meinung der Experten, eine wichtige Ursache für Umweltkriminalität sei das mangelnde Wissen um alternative Möglichkeiten (alternative Möglichkeiten müßten wie selbstverständlich vorhanden sein, so daß ein Wissen um sie zum allgemeinen Wissen werden könnte).

Für den behördlichen und den Privatbereich ist die Technikentwicklung dagegen von nur geringer Bedeutung (28 bzw. 25 Teilnehmer weisen ihr eine wichtige Bedeutung zu).

Eine Maßnahme, die die Ursachen für umweltkriminelles Handeln im privaten und im Behördenbereich beseitigen könnte, ist nach Einschätzung der Experten die Wissensvermittlung: Für den Privatbereich erachten 70 Teilnehmer (fast 90%) die Wissensvermittlung als einen Vorschlag, dessen Verwirklichung (große) Wirksamkeit hätte. Für den Behördenbereich schätzen noch 56 Teilnehmer (71,8%) die Vermittlung von Wissen als eine wirksame Maßnahme ein.

Es darf nicht übersehen werden, daß dieser Maßnahme auch im Industriebereich Wirksamkeit eingeräumt wird: 47 Teilnehmer (57,3%) halten die Steigerung des Wissensstandes für wirksam.

Als wirksame Maßnahmen werden schließlich Beratungsangebote erachtet. Für den Bereich Industrie wird die Beratung durch die Industrieverbände für einen Vorschlag gehalten, der einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der Ursachen von Umweltkriminalität leisten könnte (53 Nennungen). Die Behörden haben als Berater nach dem Urteil der Experten vor allem bei den Behörden selbst, aber auch bei der Bevölkerung eine wichtige Funktion (37 bzw. 35 Nennungen).

Eine geringe Rolle (vor allem im industriellen Bereich) spielen in den Augen der Befragten die Vorschläge, harte Strafen zu verhängen oder kleine Delikte zu entkriminalisieren (25 bzw. 14 Nennungen).

Während die Entkriminalisierung von Delikten auch in den Bereichen Behörden und Bevölkerung nur eine geringe Bedeu-

tung hat, ist die Verhängung von harten Strafen in diesen beiden Bereichen etwas wirkungsvoller:

- Um Kriminalitätsursachen im behördlichen Bereich zu bekämpfen, erachten 27 Teilnehmer harte Strafen für eine sinnvolle Maßnahme.
- Im privaten Bereich sehen 31 Teilnehmer die Bestrafung als wirkungsvoll an.

Faßt man die Ausführungen, die sich auf den Umweltstraftäter, seine Überlegungen, sein Bewußtsein und seine Motive beziehen, noch einmal zusammen, so ergibt sich etwa das folgende Bild:

- Den Umweltstraftäter gibt es nicht; es muß differenziert werden nach Schwere des Delikts; nach Vorsatz, Fahrlässigkeit und Unfall; nach Täterkreis bzw. Tatbereich und nach Umweltmedium.
- Wesentliche Ursachen bzw. Motive für umweltkriminelles Handeln sind finanzielle Erwägungen wie das Erzielen von Gewinn oder die Vermeidung von Kostenbelastungen. Man muß aber davon ausgehen,
 - daß diese Motive ausschließlich für vorsätzliche Delikte greifen und zusammen mit den anderen Aussagen dieses Berichtsteils nur für
 - die geringere Anzahl der Fälle Geltung erlangen.
- Als wesentliche Ursache, die vor allem für die zahlreichen fahrlässigen Delikte und für die zahlreichen leichten Delikte eine Bedeutung erlangt, ist das Handeln aus Gewohnheit zu sehen.
- Mit diesem Faktor korrespondieren die als eine wichtige Ursache für umweltkriminelles Handeln ausgemachten Wissens- und Bewußtseinsmängel (mangelnde Einsicht).
- Bewußte Kalkulationen der Tatfolgen (Entdeckung, Verurteilung) sind eher nachrangig.
- Ein Erleiden von gesellschaftlichen Nachteilen droht in den meisten Fällen kaum und hat lediglich in Ausnahmefällen Einfluß auf die Kalkulationen des Täters (diese Aus-

nahmefälle betreffen vor allem schwere Vergehen, bei denen es Betroffene gibt).

Zur Bekämpfung der Ursachen von Umweltkriminalität schlagen die Experten in erster Linie die folgenden Maßnahmen vor:

- Schaffung von finanziellen Erleichterungen bzw. Anreizen,
- Förderung der Technikentwicklung (für die Industrie),
- Vermittlung von Wissen (bei Bürgern und Behörden) und
- Schaffung von Beratungsangeboten durch Industrieverbände und Behörden.

D. AKTEURE II: ANZEIGENDE UND BEOBACHTER

Während wir in der ersten Runde der Befragung in Erfahrung zu bringen suchten,

- welche Bedeutung dem Anzeigeverhalten von Bürgern und Behörden nach Einschätzung der Experten überhaupt zukommt (für die Entwicklung der Umweltkriminalität, für die Kalkulationen eines Umweltstraftäters),
- welche Faktoren das Anzeigeverhalten beeinflussen und
- welche Möglichkeiten die Experten sehen, das Anzeigeverhalten der Behörden zu verändern,

wandten wir in der abschließenden Runde unsere Aufmerksamkeit Fragen zu wie

- solchen nach den Konsequenzen eines regen Anzeigeverhaltens von Bürgern und Behörden und
- solchen nach dem Nutzen einer Anzeigepflicht für Behörden.

Die Schwerpunktverlagerung erfolgte aufgrund der Aussagen von Teilnehmern der ersten Runde, die wir zur Diskussion stellten.

Orientierungspunkt für die Darstellung sind zum einen die Fragen 42 bis 46 des ersten Fragebogens (vgl. Anhang), zum anderen die Fragen 16, 18 und 19 des Fragebogens der zweiten Runde (vgl. Anhang).

I. Anzeigeverhalten und Eindämmung der Umweltkriminalität

Die Bedeutung des Anzeigeverhaltens von Bürgern und Behörden für die Entwicklung der Umweltkriminalität wird von den Teilnehmern als vorhanden und wichtig, aber als nicht entscheidend bewertet. Das legen die Zahlen nahe, die die Antworten auf die Frage 46 der ersten Runde (vgl. Anhang) spiegeln und die wir nun näher in Augenschein nehmen wollen.

1. Anzeigen von Bürgern

Betrachten wir die Bedeutung, die dem Anzeigeverhalten des Bürgers (Frage 46 der ersten Runde, vgl. Anhang) beigemessen wird, so ergibt sich:

- 50 Experten (42,7%) messen dem Anzeigeverhalten eine "große Bedeutung neben anderen Faktoren" bei.
- 41 Teilnehmer (35%) sind der Ansicht, das Anzeigeverhalten habe Bedeutung, andere Faktoren seien aber wichtiger (ein Teilnehmer nennt auch einen dieser Faktoren: die Einsicht).
- Als eine "notwendige Voraussetzung für die Eindämmung der Umweltkriminalität" bezeichnen nur noch 17 Teilnehmer (14,5%) das Anzeigeverhalten.
- Allerdings sind auch nur 7 Befragte (6%) der Meinung, das Anzeigeverhalten der Bürger habe keine Bedeutung (ein Teilnehmer mißt dem Anzeigeverhalten langfristig keine Bedeutung bei).

Betrachtet man die Antworten der einzelnen Befragtengruppen, wird deutlich, daß das Anzeigeverhalten von verschiedenen Gruppen sehr unterschiedlich bewertet wird:

- Industrie, Sonderbehörden und Ordnungsbehörden stehen den positiven Auswirkungen von Anzeigen sehr viel skeptischer gegenüber als die übrigen Gruppen; so sind 45,5 % der Teilnehmer Industrie, 46,2 % der Teilnehmer Ordnungsbehörden und 48 % der Experten aus der Gruppe Sonderbehörden der Ansicht, das Anzeigeverhalten der Bürger habe zwar eine Bedeutung, andere Faktoren seien aber im Hinblick auf die Entwicklung der Umweltkriminalität von größerer Bedeutung. Diese Zahlen liegen weit über dem Durchschnitt für die gesamte Stichprobe, der, wie der Leser eben erfahren hat, bei 35 % liegt.

- Allein 4 der 7 Teilnehmer, die dem Anzeigeverhalten der Bürger jedwede Bedeutung absprechen, kommen aus der Industrie (die übrigen 3 Antworten kommen aus den Gruppen Ordnungsbehörden (2) und Sonderbehörden (1)).
- Entgegengesetzt sind die Teilnehmer aus den Gruppen Polizei, Justiz und Medien der Ansicht, dem Anzeigeverhalten komme eine große Bedeutung zu: Entscheidende Bedeutung wird dem Bürgerverhalten von 44,4 % der Teilnehmer aus der Gruppe Justiz und von 23,1 % aus der Gruppe Polizei zugesprochen (Gesamtergebnis: 14,5%). Der Anteil der Medienstimmen beträgt 23,8 %.

Diese wenigen Aussagen mögen genügen - verdeutlichen doch diese Extrempositionen, wie unterschiedlich die einzelnen Gruppen aufgrund ihres je spezifischen Konzeptes zur Eindämmung der Umweltkriminalität das Anzeigeverhalten bewerten: Insbesondere die Ordnungsbehörden und die Repräsentanten der gewerblichen Wirtschaft sehen die Lösung in einer kooperativen Vorgehensweise, in einem gemeinsamen Handeln von Ordnungsbehörden und Industrie, wie wir noch erfahren werden. Demgegenüber ist das Rezept der Polizei die Verfolgung und Bestrafung von Delikten, wie es ihrer Aufgabe auch in anderen Handlungsfeldern entspricht.

Für unseren Zusammenhang ist diese Tatsache der stark divergierenden Meinungen vor allem unter dem Aspekt von Bedeutung, daß die Unterstützung eines verstärkten Anzeigeverhaltens vor allem bei den Ordnungsbehörden, aber ebenso in der Industrie auf erheblichen Widerspruch stieße - mit welchen Konsequenzen, muß offen bleiben.

2. Anzeigen von Behörden

Im Vergleich zu der Bewertung, die das Anzeigeverhalten der Bürger erfährt, wird dem Anzeigeverhalten der Behörden eine geringfügig größere Bedeutung zugeschrieben:

- Immerhin 29 Teilnehmer (25,7% im Gegensatz zu 14,5% oben) halten das Anzeigeverhalten der Behörden für eine notwendige Voraussetzung für eine Eindämmung der Umweltkriminalität.
- 48 Teilnehmer (42,5% im Vergleich zu 42,7% oben) messen der Tätigkeit der Behörden eine "große Bedeutung neben anderen Faktoren" bei.
- 26,5 % der Teilnehmer (oben: 35%) oder 30 sehen zwar eine Bedeutung, schätzen aber andere Faktoren als wichtiger ein.
- Keine Bedeutung messen lediglich 3 Experten (2,7%; oben: 6%) dem Anzeigeverhalten der Behörden bei.

Analog zu der Einschätzung der Bedeutung von Anzeigen der Bürger kommen die Teilnehmer aus den verschiedenen Gruppen auch für den Behördenbereich zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen:

- Während wiederum die Polizei, die Justiz und die Medien dem Anzeigeverhalten der Behörden eine sehr große Bedeutung zuweisen,
- kommen die Teilnehmer aus der Gruppe Ordnungsbehörden zu dem Ergebnis, das Anzeigeverhalten der Behörden habe eine nicht so große Bedeutung.
- Im aktuellen Zusammenhang sind jedoch, anders als beim Anzeigeverhalten der Bürger, die Vertreter der Gruppen Industrie und Sonderbehörden ebenfalls der Meinung, das Anzeigeverhalten der Behörden habe einen erheblichen Einfluß auf die Entwicklung der Umweltkriminalität.

II. Wirkungen von Anzeigen - Positives und Negatives

Die Antworten auf die Frage 45 der ersten Runde (vgl. Anhang), aber auch die auf die Fragen 16 und 18 der zweiten Runde (vgl. Anhang) bestätigen die Aussage, daß sowohl dem Anzeigeverhalten der Bürger als auch dem der Behörden Bedeutung beigemessen wird¹.

1. Positive und negative Wirkungen - erste Runde

- Immerhin 26 Befragte⁷⁹ sind der Ansicht, ein reges Anzeigeverhalten könne Taten verhindern.
- 13 Teilnehmer⁸⁰ sind der Meinung, ein reges Anzeigeverhalten führe zwangsläufig zu einem Rückgang an umweltkriminellen Delikten, da das Entdeckungspotential größer sei und in der Folge eine erhöhte Sensibilität zu erwarten sei.
- Weitere 12 Teilnehmer sind ebenfalls der Meinung, ein reges Anzeigeverhalten sei ein wichtiges Tatverhinderungsmotiv.

Etliche weitere Nennungen zeigen, daß ein reges Anzeigeverhalten nach Ansicht der Experten zu einem Rückgang der umweltkriminellen Delikte führen müßte. Des öfteren werden jedoch Bedingungen an die Wirksamkeit eines solchen regen Anzeigeverhaltens geknüpft: Erforderlich ist in erster Linie auch eine entsprechende Verurteilung (2 Teilnehmer Industrie; 1 Teilnehmer Polizei; 1 Teilnehmer Sonderbehörden; 1 Teilnehmer Ordnungsbehörden).

Verschiedentlich wird von Teilnehmern der ersten Runde auf Gefahren und negative Wirkungen eines regen Anzeigeverhaltens hingewiesen:

⁷⁹ Industrie: 6
Medien: 7
Sonderbehörden: 7
Ordnungsbehörden: 3
Polizei: 2
Justiz: 1

⁸⁰ Medien: 2
Industrie: 1
Wissenschaft: 1
Polizei: 3
Justiz: 2
Sonderbehörden: 4

- In dem Kommentar des Teilnehmers aus der Gruppe Verbände zur Frage 46 heißt es, "ein verstärktes Anzeigeverhalten (führe) lediglich zu einer "statistische(n) Aufblähung der Ermittlungen mit nachfolgender Verfahrenseinstellung".
- Ähnlich weist ein Teilnehmer Medien auf die mögliche Blockierung der Behörden und Gerichte durch eine Vielzahl von Anzeigen hin (Frage 45).
- Es werde das Denunziantentum gefördert, heißt es zweimal (Frage 45; 2 Teilnehmer Industrie).
- Die Tatausführung werde raffinierter, wird befürchtet (Frage 45; nach Gruppen: Polizei: 2; Industrie: 4; Medien: 1).

Erneut wird darauf hingewiesen, daß Delikte vor allem für den Bürger schwer zu entdecken und nur unter Schwierigkeiten als legal oder illegal zu bewerten sind; eine Tatsache, die auch die Wirkungen eines regen Anzeigeverhaltens beeinflußt:

- Ein verstärktes Anzeigeverhalten der Bürger könne sich nur auf kleinere, sinnlich wahrnehmbare Delikte beziehen, und die relevanten, großen Delikte seien vom Bürger gar nicht identifizierbar, nehmen zwei Teilnehmer (Industrie und Medien) an (Frage 45).
- Insbesondere bei Luft- und Wasserdelikten sei das Anzeigeverhalten des Bürgers von unerheblicher Bedeutung, da er nicht zwischen erlaubt und unerlaubt unterscheiden könne, meint ein Teilnehmer Sonderbehörden (Frage 45).

2. Positive und negative Wirkungen - zweite Runde

In der zweiten Runde baten wir die Teilnehmer noch einmal, die Wirkungen eines regen (Bürger-) bzw. eines regeren (Behörden-)Anzeigenverhaltens abzuschätzen. Einen besonderen Stellenwert hatte die Frage, wie die Gesamtzahl der Experten die möglichen negativen Wirkungen eines regen Anzeige-

verhaltens von Bürgern, die in der ersten Runde genannt wurden, im Vergleich zu den positiven bewertet (Frage 16 der zweiten Runde, vgl. Anhang). Wie sich die Einschätzungen der Experten ausnehmen, soll nun in den Mittelpunkt treten.

a) Wirkungen von Bürgeranzeigen

Die Antworten auf die Frage 16 zeigen, daß sich das Ergebnis der ersten Runde stabilisiert, daneben sich aber stärkere Zweifel an einer nur positiven Wirkung eines lebhaften Anzeigeverhaltens von Bürgern einstellen müssen. Doch betrachten wir die Zahlen, die die Einschätzungen der Teilnehmer repräsentieren:

- 37 Teilnehmer (44,6%) sind weiter der Meinung, daß ein reges Anzeigeverhalten zu einem Rückgang der umweltkriminellen Delikte führt.

Demnach ist fast die Hälfte der Teilnehmer von einer positiven Auswirkung des (Bürger-)Anzeigeverhaltens überzeugt. Die Zahlen für die übrigen Vorgaben zeigen aber, daß diese Wirkung nicht ungebrochen zu erwarten ist:

- 40 Experten (48,2%) sehen die Gefahr einer Überlastung der Behörden.
- Ebenfalls 40 Teilnehmer (48,2%) befürchten eine unnötige Aufblähung der Ermittlungsfälle (Bagatelldelikte), und
- 30 Befragte (36,1%) glauben an eine Förderung des Denunziantentums.
- Schließlich sehen noch 19 Teilnehmer (22,9%) eine Auswirkung auf den Täter, wenn sie sich für die Antwortvorgabe entscheiden, in der als Konsequenz eines regen Anzeigeverhaltens die bessere Tarnung von Umweltdelikten genannt ist.

Der Nutzen eines regen Anzeigeverhaltens der Bürger wird am wenigsten von den Gruppen Industrie und Ordnungsbehörden gesehen; in diesen Gruppen entscheiden sich unterdurchschnittlich viele Teilnehmer für diese mögliche positive Auswirkung (in der Gruppe Industrie sind es 27,3 % der Teilnehmer, in der Gruppe Ordnungsbehörden sogar nur 25%).

Demgegenüber sehen die Repräsentanten der Gruppe Polizei am ehesten die Wirkung eines Rückgangs der Umweltdelikte: Sie sind zu 64,3 % dieser Meinung.

Möglicherweise aus eigener Erfahrung kommen die Teilnehmer aus der Gruppe Justiz überdurchschnittlich häufig zu der Einschätzung, ein reges Anzeigeverhalten führe zu einer Aufblähung der Ermittlungsfälle; in dieser Gruppe sehen 55,6 % der Befragten eine derartige Konsequenz. Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangen die Teilnehmer aus der Gruppe Industrie; sie befürchten zu 63,6 %, daß dies eine Folge des regeren Anzeigeverhaltens sein könnte.

Die Antworten der Teilnehmer legen die Deutung nahe, daß die Aufforderung zu einem vermehrten Anzeigeverhalten der Bürger und vor allem ein reales verstärktes Anzeigeaufkommen - von dem z. B. Rüther (1985: 6-7) bereits heute ausgeht - zwar einerseits einen Rückgang der Umweltdelikte zur Konsequenz hat⁸¹, andererseits jedoch mit erheblichen negativen Auswirkungen zu rechnen ist, vor allem mit einer Überlastung der Behörden und mit einer Aufblähung der Ermittlungsfälle.

⁸¹ Daß es sich hierbei vor allem wegen der zahlreichen Entdeckungsschwierigkeiten (vgl. Kapitel L, Abschnitt VI) in erster Linie um Bagatelldelikte handeln dürfte, wird von Rüther (1985: 7) betont und dürfte auch der Realität entsprechen.

Dieser Meinung ist auch ein Teilnehmer Polizei, der in einem Kommentar zum 5. Kapitel des Fragebogens vermutet: "Erhöhte Anzeigebereitschaft dürfte zu mehr Bagatelldelinquenz führen und den tatsächlichen Kriminalitätsgehalt dieser Delikte verschleiern".

Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu stellen, ob derartige Konsequenzen in Kauf genommen werden müssen (oder wollen); es stellt sich die Frage, ob nicht eine Ahndung von Bagatelldelikten nach dem Ordnungswidrigkeitenrecht (analog zum Verkehrsrecht) die angemessenere Lösung wäre, wie es einer der Diskussionspartner (in einem mündlichen Gespräch) für fahrlässige Delikte vorschlägt.

b) Wirkungen von Behördenanzeigen

In der ersten Runde blieb umstritten, ob ein gesteigertes Anzeigeverhalten der Behörden wünschbar sei. Diese Frage wurde in der zweiten Befragungsrunde erneut zur Diskussion gestellt (Frage 18, vgl. Anhang). Das Ergebnis ist eindeutig:

Mehr als die Hälfte der Teilnehmer (47 = 61%) ist der Meinung, ein regeres Anzeigeverhalten der Behörden trage zur Eindämmung der Umweltkriminalität entscheidend bei.

Betrachtet man die Entscheidungen der einzelnen Befragungstengruppen, wird deutlich, daß die Gruppe Industrie am wenigsten dieser Meinung (35%) ist. Völlig entgegengesetzt ist das Bild für die Gruppe Polizei, die sich zu 100 % für mehr Anzeigen von Behörden ausspricht; auch die Gruppen Sonderbehörden, Medien und Justiz sind mehrheitlich der Meinung, ein reges Anzeigeverhalten der Behörden sei begründenswert. Eine "gemäßigte" Position nehmen die Teilnehmer aus der Gruppe Ordnungsbehörden ein, die mit einem leichten Übergewicht gegen eine Verstärkung des Anzeigeverhaltens entscheiden.

Zwei Teilnehmer geben in Zusätzen und Kommentaren ihre Meinung bekannt:

- Ein Teilnehmer Sonderbehörden, der sich für keine der

Vorgaben entscheidet, ist der Ansicht, daß reges Anzeigeverhalten zu einer Verbesserung der Umweltqualität führt.

- Ein Teilnehmer Polizei, der den geschlossenen Teil der Frage ebenfalls nicht beantwortet, schreibt in einem Zusatz: Regeres Anzeigeverhalten trägt erheblich zur Aufhellung des Dunkelfeldes bei.

Dagegen sind 21 Experten (27,3%) der Ansicht, das Anzeigeverhalten der Behörden führe in der Konsequenz nicht zu einer Verbesserung der Umweltqualität. Und 10 Teilnehmer (13%) halten ein gesteigertes Anzeigeverhalten der Behörden für überflüssig.

Diesen Urteilen, die die Wirkung eines verstärkten Anzeigeverhaltens eher skeptisch beurteilen, muß man einige Kommentare und Zusätze von Teilnehmern hinzurechnen, die auf mögliche negative Konsequenzen eines regen Anzeigeverhaltens aufmerksam machen:

Ein Experte aus der Gruppe Sonderbehörden, der die Frage 18 nicht beantwortet, weist darauf hin, daß ein reges Anzeigeverhalten eine Pseudo-Kriminalisierung erzeugt und keine Verbesserung im Umweltbereich bewirkt.

Mehrfach gehen die Teilnehmer auf Folgen eines regen Anzeigeverhaltens für die Zusammenarbeit zwischen Behörden und Betreiber ein:

- Ein Experte Industrie ist der Meinung, das Kooperationsprinzip werde durch ein reges Anzeigeverhalten erschüttert. "Das schadet dem Umweltschutz", fügt er hinzu.
- Ein anderer Teilnehmer aus dieser Gruppe sieht als eine Konsequenz "verhärtete Fronten zwischen Behörden und Betreiber", wodurch nach seiner Einschätzung im Endeffekt weniger erreicht würde.

Als Schlußfolgerung aus diesen möglichen negativen Folgen läßt sich eine Äußerung zitieren, in der ein Teilnehmer Polizei den Vorschlag macht: "Ein abgestuftes Anzeigever-

halten ist erforderlich, um das Vertrauen zwischen Behörden und Industrie nicht zu gefährden".

Weitere Argumente von Teilnehmern, die gegen ein verstärktes Anzeigeverhalten sind, betreffen

- die Aufgaben der Behörden, die "Maßnahmen durchführen und nicht Anzeigen schreiben" sollen (1 Teilnehmer Sonderbehörden),
- die existente, ständige behördliche Überwachung mit der Möglichkeit der Einflußnahme nach Umwelt- und Genehmigungsrecht, die ein gesteigertes Anzeigeverhalten überflüssig macht (soweit es größere Unternehmen betrifft) (1 Teilnehmer Industrie).

Schließlich macht ein Experte Justiz, der ein gesteigertes Anzeigeverhalten begrüßen würde, auf die Folge einer Überlastung der Strafverfolgungsbehörden aufmerksam.

Die Schlußfolgerung aus den zitierten Meinungen der Teilnehmer ist nach Ende unserer Expertenbefragung: Ein reges Anzeigeverhalten der Behörden ist ein Beitrag zur Eindämmung der Umweltkriminalität, es muß aber immer auch im Auge behalten werden, welche Konsequenzen ein gesteigertes Anzeigeverhalten für die notwendige Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsbehörden und Betreiber hat. Als Vorschlag sei erneut der Teilnehmer Polizei zitiert, der "ein abgestuftes Anzeigeverhalten" vorschlägt, das "das Vertrauen zwischen Industrie und Behörden nicht gefährdet".

III. Zur Änderung des Anzeigeverhaltens von Behörden

In den folgenden Abschnitten wollen wir einerseits in Augenschein nehmen, welche Vorschläge die Teilnehmer der ersten Runde machen und die der abschließenden Runde bewerten, die zu einem "anderen" Anzeigeverhalten der Behörden führen sollen. Im Schwerpunkt wird es dabei um ein Urteil über Anzeigepflichten gehen, wie der Leser dem folgenden

Abschnitt entnehmen kann. Andererseits wollen wir über die Meinungen berichten, die keinerlei Veränderungen für nötig halten - auch dies eine Position, die von einem gewichtigen Anteil vertreten wird.

1. Verändern, verstärken, belassen?

Das Anzeigeverhalten der Behörden wird, das wurde bereits deutlich, als noch bedeutsamer als das der Bürger angesehen. Gleichzeitig wird dieser Aspekt des Behördenverhaltens als in vielfacher Hinsicht verbesserungsbedürftig eingeschätzt. Das belegen zunächst die Antworten auf die Frage 43 der ersten Runde (vgl. Anhang), in denen eine Vielzahl von Vorschlägen formuliert wird, mit deren Hilfe man das Anzeigeverhalten der Behörden verändern könne.

"Verändertes" Anzeigeverhalten ist nicht in jedem Falle identisch mit "verstärktes" Anzeigeverhalten. Z. B. deuten die zahlreichen Forderungen nach einer besseren Ausstattung der Behörden (Kompetenz, Geräte, Ausbildung), die von insgesamt 26 Teilnehmern formuliert werden, darauf hin, daß es um ein "kompetenteres" Anzeigen geht, nicht um ein vermehrtes.

Diese Vermutung wurde aus der Tatsache abgeleitet, daß eine derartige Forderung auch von etlichen Teilnehmern aus der Industrie gestellt wird (9), also von Mitgliedern einer Gruppe, die dem Anzeigeverhalten eine nicht so große Bedeutung beimißt. Ein weiterer Punkt, der diese Interpretation stützt, ist, daß die Industrieteilnehmer kaum Forderungen wie etwa die nach einer Anzeigepflicht oder nach einer Amtsträgerhaftung stellen, ja die Antworten auf die Frage 43 (erster Fragebogen, vgl. Anhang) zum überwiegenden Teil von den Teilnehmergruppen Behörden und Medien kommen.

Und endlich zeigen die zahlreichen Hinweise, die die Experten auf mögliche negative Folgen eines regeren Anzeigeverhaltens der Behörden geben, daß die Frage: "verändertes

oder verstärktes Anzeigeverhalten der Behörden" unter den Teilnehmern umstritten bleibt.

In ihren Antworten auf die Frage 43 der ersten Runde (vgl. Anhang) fordern insgesamt 22 Teilnehmer Anzeigepflichten (allgemein, für schwere Fälle; gesetzliche und administrative). Wie bereits angedeutet, stammen die Forderungen nach Einführung einer Anzeigepflicht ausschließlich aus dem Behörden- und dem Medienbereich:

- 3 Teilnehmer Medien und
- 19 (!) Teilnehmer Behörden

halten eine irgendwie geartete Pflicht zur Anzeige für erforderlich. Differenziert man die Nennungen für die Behörden nach den jeweiligen Untergruppen, so ergibt sich das folgende Bild: Für eine Anzeigepflicht sprechen sich

- 8 Teilnehmer Polizei (61,5%)
- 3 Teilnehmer Justiz (33,3%)
- 7 Teilnehmer Sonderbehörden (28%)
- 1 Teilnehmer Ordnungsbehörden (7,7%)

aus (die Prozentzahlen beziehen sich jeweils auf die Anteile am Gruppensample).

Die Verteilung nach den Gruppen bestätigt auch die vorhin aufgestellte These, daß das Anzeigeverhalten von den verschiedenen Gruppen deutlich divergierend bewertet wird.

Das Problem der Einführung einer Anzeigepflicht wird von einem Teil der Teilnehmer als ein sehr wichtiges angesehen; das zeigt sich u. a. daran, daß auch in anderen Kontexten eine Anzeigepflicht für die Behörden gefordert wird:

- In einer Antwort auf die Frage 19, die versucht, Faktoren herauszufinden, die die Entdeckungswahrscheinlichkeit beeinflussen (1. Runde, vgl. Anhang), nennt ein Teilnehmer Polizei die "fehlende Anzeigepflicht" der Behörden (aus Kenntnis der Sachbearbeitung).
- Ebenfalls 2 Teilnehmer aus der Gruppe Polizei fordern eine Anzeigepflicht der Behörden in ihren Antworten auf die Frage 56 (1. Runde, vgl. Anhang). Diese beiden Be-

fragten sind der Ansicht, die Einführung einer Anzeigepflicht könne die Konflikte zwischen einer engagierten Polizei und den Ordnungsbehörden lösen.

Einige weitere Vorschläge sollen verdeutlichen, wie breit das Spektrum der Antworten ist:

- Von drei Teilnehmern⁸² wird eine Amtsträgerhaftung gefordert (Frage 43).
- Belohnungen für Anzeiger fordert ein Teilnehmer Justiz (Frage 43).
- Und die Herausgabe eines Dienstes bzw. einer Karte mit veranlaßten und angezeigten Maßnahmen (= Erfolgsbilanz) fordert ein Teilnehmer Medien (Frage 43).

Demnach sind zahlreiche Teilnehmer vor allem aus dem Behördenbereich der Ansicht, das Anzeigeverhalten der Behörden müsse intensiviert werden - es gibt jedoch auch andere Meinungen unter den Teilnehmern, wie sich erweisen wird: Entgegen den Forderungen vor allem nach einer Anzeigepflicht und einer Amtsträgerhaftung, die als die deutlichsten Ausprägungen solcher Antworten herausgegriffen wurden, die auf eine Steigerung des Anzeigeverhaltens der Behörden abzielen, sind immerhin 12 Teilnehmer⁸³ der Ansicht, eine Veränderung sei nicht erforderlich, u. a. da eine Verstärkung der Anzeigen ungeeignet sei, die Umweltqualität zu verbessern (Frage 43).

Diese Tendenz bestätigt und verstetigt sich in der zweiten Runde der Befragung, in der noch einmal diskutiert wurde,

⁸² Medien: 1
Sonderbehörden: 1
Polizei: 1

⁸³ Medien: 1
Industrie: 6
Verbände: 1
Ordnungsbehörden: 1
Sonderbehörden: 3

ob das Anzeigeverhalten der Behörden mithilfe bestimmter Maßnahmen verstärkt werden soll oder ob es keinerlei Veränderungen bedarf (Frage 19, 2. Runde, vgl. Anhang). Ähnlich wie in der ersten Runde, ist der zentrale Punkt der Diskussion die Anzeigepflicht.

2. Anzeigepflichten für Behörden

Mit einem kurzen Blick auf die Antworten der Frage 19 ist zu erkennen, daß es auch in der abschließenden Runde zu keiner Einigung der Experten kommt:

- 32 Experten (41%) erklären sich für die Einführung einer Anzeigepflicht;
- 31 Teilnehmer (39,7%) halten Veränderungen nicht für wünschenswert.

Wenn man die Antworten der einzelnen Gruppen in Augenschein nimmt, wird ersichtlich, daß auch hier die einzelnen Gruppen sehr unterschiedlicher Meinung sind - wie es ihren Erfahrungen, Aufgaben und Handlungskonzeptionen entspricht:

- Ordnungsbehörden (83,3%) und Industrie (66,7%) sind mit überwältigender Mehrheit der Meinung, Veränderungen seien nicht erforderlich.
- Die Gruppe Polizei ist mit 76,9% als Anhänger der Anzeigepflicht zu identifizieren.
- Das Bild für die Gruppe Justiz sieht ein wenig anders aus: Hier sind es 50 %, die für die Einführung einer Anzeigepflicht plädieren, aber immerhin noch 25 %, die keine Veränderungen wünschen;
- Die Teilnehmer der Gruppe Sonderbehörden spalten sich in zwei Gruppen auf: 50 % sind für die Einführung einer Anzeigepflicht, aber 44,4 % wollen keinerlei Veränderungen.

Um das Bild zu vervollständigen, sollen abschließend auch die Ergebnisse für die anderen beiden Vorschläge, die in Frage 19 zur Abstimmung standen, vorgestellt werden:

- 17 Teilnehmer (21,8%) halten die Veröffentlichung von Erfolgsbilanzen für sinnvoll; und
- nur die verschwindende Minderheit von 2 Teilnehmern spricht sich dafür aus, Anzeiger zu belohnen.

Zahlreiche Experten sehen sich im Kontext der Frage 19 zu Kommentaren, Erläuterungen und allgemeinen Einschätzungen veranlaßt - Zeichen für die Brisanz der Frage nach einer Anzeigepflicht. Diese zusätzlichen Antworten sollen nun ins Zentrum unseres Interesses rücken.

a) (Generelle) Anzeigepflicht - Nein

Zunächst soll ein Teilnehmer Ordnungsbehörden zu Wort kommen, der alle von uns vorgegebenen Vorschläge kommentiert und bewertet, wenn er schreibt: "Die durch das Opportunitätsprinzip relativierte Anzeigepflicht genügt. Einzelbelohnungen ("Kopfgelder") für Anzeigen sind insgesamt fragwürdig. "Erfolgsbilanzen" führen zu unerwünschten Strich- oder Hitlisten".

Als notwendig erachtet dieser Teilnehmer "eine allgemeine berufliche Förderung solcher Behördenmitarbeiter, die im Bereich des Umweltschutzes gute Arbeit leisten und dabei auch ein verantwortungsbewußtes Anzeigeverhalten entwickeln".

Und endlich schlägt er vor, einzelne Fälle nach außen spektakulär darzustellen, ohne die anzeigenden Mitarbeiter konkret zu nennen.

Ein anderer Teilnehmer aus dieser Gruppe stellt einfach fest: "Behörden können Mißstände beseitigen; Anzeigen können das nicht".

Auch ein dritter Teilnehmer aus dieser Gruppe verteidigt das praktizierte Konzept der Kooperation, wenn er die Befürchtung äußert, daß "bei Gefahr einer Anzeige ... kein Firmeninhaber mehr von sich aus der Behörde angeben (wird), daß beispielsweise vorgestern der Filter X schadhaft wurde und nach einer Stunde repariert war. Ziel: Verbesserung des Filters".

Eine ähnliche Argumentation trägt ein Teilnehmer Justiz vor, der eine Anzeigepflicht der Behörde im Hinblick auf eine möglichst vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsbehörden und Industrie/Gewerbe für schädlich hält. Er schlägt vor, statt dessen einen eigenständigen Straftatbestand bezüglich rechtswidriger Genehmigungen oder Überwachung von Behördenbediensteten zu schaffen, da das zu einer strikteren Einhaltung von Umweltschutzbestimmungen und zu schnelleren Reaktionen von Behörden bei Mangel feststellungen führt.

Auf eine Gefahr, die eine Anzeigepflicht nach sich ziehen könnte, macht ein Teilnehmer Sonderbehörden aufmerksam: "Bei dem Plädoyer für eine Anzeigepflicht wird häufig übersehen, daß die Behörde dadurch die eigenen Ermittlungsmöglichkeiten beschränkt. Ab einem gewissen konkreten Tatverdacht müßte dem Verdächtigen nach geltendem Verfassungsrecht die Position eines Beschuldigten eingeräumt werden (Aussagenverweigerungsrecht, Anwalthinziehung etc.)".

b) Anzeigepflicht in schweren Fällen - Ja

Ein Teilnehmer Polizei formuliert konkrete Bedingungen, unter denen eine Anzeigepflicht der Behörden bestehen sollte; als Beispiele nennt er:

- wiederholter Verstoß gegen Auflagen
- erhebliche Gefährdung der Bevölkerung
- bloßes Profitstreben.

Für eine Anzeigepflicht in schweren Fällen spricht sich ein Teilnehmer Justiz aus.

Ähnlich fordert ein Teilnehmer aus derselben Gruppe, daß eine Anzeigepflicht sich nicht auf Bagatellfälle beziehen soll; dieser Experte macht jedoch auch auf das Problem aufmerksam, schwere und Bagatellfälle voneinander abzugrenzen.

Ein dritter Teilnehmer Justiz, der ebenfalls für eine Anzeigepflicht nur in schweren Fällen eintritt, fordert zusätzlich, daß die Anzeigepflicht klar gefaßt sein sollte.

c) Anzeigepflicht - Ja

Ein Teilnehmer Polizei betont: "Nur die gesetzliche Anzeigepflicht und die konsequente Durchsetzung dieser Verpflichtung führt zu dem gewünschten Ergebnis".

Ein anderer Experte aus dieser Gruppe fordert die strafrechtliche Anzeigepflicht, da "administrative Anzeigepflichten, deren Einführung teilweise in den Ländern besteht, ungerecht und inkonsequent sind, denn: Es überläßt den Verwaltungsbehörden das strafrechtliche Instrumentarium und führt zu ungleicher Behandlung der Straftäter".

d) Anderes

Unter diesem letzten Punkt gilt es Antworten zu subsumieren, die z. B. grundsätzlich auf die Auseinandersetzung um die Anzeigepflicht eingehen, die Aussagen zum gegenwärtigen Zustand machen, die das Hauptproblem in der mangelhaften Zusammenarbeit sehen.

Zunächst soll die Antwort eines Experten aus der Gruppe Justiz in den Mittelpunkt rücken, der in einem ausführlichen Kommentar auf die Ursachen für die kontroverse Diskus-

sion um Anzeigepflichten eingeht⁸⁴: "Die Vorgaben in den Fragen 17 bis 19 spiegeln nicht den Problem- und Diskussionsstand wider. So ist die fehlende Kooperation, insbesondere der Mangel an Anzeigen von Umweltverwaltungsbehörden, Gegenstand vieler administrativer Bemühungen in NRW, aber sicherlich auch andernorts. In NRW gibt es seit 1985 einen einschlägigen gemeinsamen Runderlaß diverser Ministerien ... Auf ihm bauen Ausbildungs-, Fortbildungs- und Gemeinschaftstagungen, Dienstbesprechungen, Erfahrungsberichte u. v. a. m. auf. Gescheitert sind Bemühungen (!), die Sonderverwaltungsbeamten zu Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaften zu machen.

Vor dem Hintergrund vieljähriger Bemühungen einschließlich parlamentarischer Versuche zur Einführung von Garantepflichten sind die obigen Fragen, bezogen auf "Behörden", zu lapidar. Es ist die völlig andere Aufgabenstellung der Behörden, die zu Kollisionen mit einer "Anzeigepflicht" führt".

Auf den Zusammenarbeitserlaß geht auch ein Teilnehmer Polizei ein, wenn er fordert: "Bestehendes, z. B. Zusammenarbeitserlaß, ausfüllen!"

Auf die Förderung der Zusammenarbeit geht ebenso ein zweiter Teilnehmer aus dieser Gruppe ein, wenn er Voraussetzungen und Folgen einer engeren Zusammenarbeit von Strafverfolgungsbehörden und Umweltverwaltungsbehörden nennt: "Den Behörden muß die Aufgabe der Umweltkriminalitätsbekämpfung ins Bewußtsein gerückt werden. Sie müssen diese als gleichwertige Aufgabe begreifen. Dies führt zu engerer Zusammenarbeit; gemeinsam kann die "Spreu vom Weizen" getrennt werden".

⁸⁴ Gleichzeitig enthält sein Statement eine Kritik an unserem Fragebogen und an unserer Fragestellung - die Aufnahme auch dieser Anmerkung entspricht dem Prinzip des dritten, unveröffentlichten Zwischenberichtes zu unserem Forschungsprojekt, in dem ein eigenes Kapitel ausschließlich kritischen Anmerkungen der Teilnehmer gewidmet war.

Auf den gegenwärtigen Zustand gehen zwei Teilnehmer aus den Gruppen Industrie und Justiz ein: Der Experte aus der Gruppe Justiz stellt fest, daß in Berlin sowieso ständig Anzeige erstattet wird; und der Befragte aus der Gruppe Industrie ist der Ansicht, daß bezüglich offenkundiger Verstöße eine Anzeigepflicht sowieso besteht.

IV. Warum zeigt man an?

Welche Beweggründe führen zu einer Anzeige - auch diese Frage läßt erahnen, wie man möglicherweise Veränderungen herbeiführen kann - Veränderungen, die zu einer Eindämmung der Umweltkriminalität beitragen können.

Nach den Faktoren, die Einfluß nehmen auf das Anzeigeverhalten von Bürgern und Behörden, fragten wir in der ersten Runde (Frage 42, vgl. Anhang); die Antworten auf diese Frage sollen einer kurzen Betrachtung unterworfen werden.

Obwohl es aufgrund der großen Streuung der Antworten schwierig erscheint, eindeutige Tendenzen abzulesen, wird ersichtlich, daß nach Einschätzung der Experten das Anzeigeverhalten der Bürger vor allem durch zwei Faktoren beeinflußt wird:

- das Umweltbewußtsein (65% der Teilnehmer⁸⁵) und
- die persönliche Betroffenheit durch Nähe zur Tat bzw. zum Tatort (84,6% der Teilnehmer⁸⁶).

Eine gewisse Bedeutung haben zudem die Faktoren:

⁸⁵ Mit der Bewertungszahl "4" (= große Bedeutung) belegen 45 Teilnehmer diese Vorgabe; mit einer "5" 31 Teilnehmer.

⁸⁶ Bewertungszahl "4": 48 Nennungen
Bewertungszahl "5": 51 Nennungen

- Wissen um den kriminellen Gehalt beobachteter Umweltverschmutzungen (24,8% der Teilnehmer) und
- Wissen um zuständige Beschwerdestellen (22,2% der Teilnehmer).

Die anderen, von uns vorgegebenen, möglichen Einflußfaktoren sind nach Einschätzung der Befragten zu vernachlässigen.

Die Faktoren, die das Anzeigeverhalten der Behörden beeinflussen, sind noch schwieriger aus den Antworten abzulesen; die Streuung ist noch größer als hinsichtlich des Anzeigeverhaltens der Bürger. Doch lassen sich auch in diesem Fall die wichtigsten Faktoren ausmachen. Den Ansichten der Experten zufolge handelt es sich dabei um die Faktoren:

- Umweltbewußtsein (37,6% der Teilnehmer),
- Wissen um das Umweltstrafrecht (53% der Teilnehmer) und
- Wissen um den kriminellen Gehalt beobachteter Umweltverschmutzungen (50,4% der Teilnehmer).

Insbesondere die Bedeutung, die den letzten beiden Faktoren beigemessen wird, überrascht ein wenig - sollte man doch annehmen, daß die Behörden am ehesten in der Lage sind, Umweltverschmutzungen einzuordnen und sie auch entsprechend dem Umweltstrafrecht zu bewerten. Doch weisen diese Einschätzungen darauf hin, daß es auch bei den Behörden erhebliche Wissensdefizite gibt - darauf wird zurückzukommen sein.

Auf die zahlreichen Ideen, die die Experten auf unsere Zusatzfrage hin formulieren, wollen wir nun eingehen. Wie so oft handelt es sich bei vielen der Äußerungen um Konkretisierungen der Antwortvorgaben; unterschieden werden können Aussagen, die solche Faktoren benennen, die Anzeigen verhindern, und solche, die Gründe und Motive für Anzeigen benennen. Es sollen lediglich einige Antworten zitiert werden, die, für sich stehend, besonders originell sind

oder die die jeweiligen Einstellungen zum Anzeigeverhalten überhaupt verdeutlichen.

Als Faktoren, die Anzeigen verhindern, werden u. a. genannt:

- für den Bürger:
 - Unfähigkeit der Bevölkerung, Umweltdelikte zu erkennen,
 - die Rücksichtnahme auf betroffene Personen bzw. die persönliche Beziehung zum Täter (3 Nennungen).
- für Behörden:
 - Angst vor einer Selbstanzeige (3 Nennungen),
 - Angst vor einem negativen Erscheinungsbild in Öffentlichkeit und Presse (1 Nennung).

Einen besonders gravierenden Gedanken bringt ein Teilnehmer Ordnungsbehörden ein, wenn er schreibt: Behörden erstatten keine Anzeigen, weil sie den Bürger nicht kriminalisieren dürfen, sondern entkriminalisieren sollen.

Diese Aussage illustriert den Konflikt zwischen den unterschiedlichen Aufgaben und Zielen der Ordnungs- und der Strafverfolgungsbehörden, der uns ausführlich im nächsten Kapitel beschäftigen wird und der auch eine unterschiedliche Bewertung des Anzeigeverhaltens zur Folge hat.

Eine Durchsicht der Antworten, die Motive für Anzeigen nennen, zeigt deutlich, daß es sich vor allem um Teilnehmer handelt, die einem regen Anzeigeverhalten skeptisch gegenüberstehen. Als Motive werden etwa genannt:

- Freude am Denunzieren (2 Nennungen),
- Ordnung muß sein - Einstellung (1 Nennung),
- Mißgunst und andere Motive (2 Nennungen),
- Möglichkeit, Umweltrecht für Nachbarstreitigkeiten zu instrumentalisieren (1 Nennung),
- Erwartung finanzieller Abfindung (2 Nennungen).

Ein weiterer Punkt soll herausgegriffen werden, da er deutlich macht, welche Rolle den Medien zugewiesen wird. Die Medien fungieren demnach als "Impulsgeber": Wenn in Beiträgen der Medien Empörung formuliert werde, so habe das Auswirkungen auf das Anzeigeverhalten, heißt es in zwei Antworten.

Schon die Antworten auf die Frage 42 der ersten Runde zeigten, daß dem Umweltbewußtsein eine erhebliche Bedeutung im Zusammenhang mit dem Anzeigeverhalten zugemessen wird; diese Tendenz wird bestätigt in den Antworten auf die Frage 44 (1. Runde, vgl. Anhang): 102 der Teilnehmer sehen einen Zusammenhang zwischen einem Umweltbewußtsein und dem Anzeigeverhalten (15 Befragte sehen keinen Zusammenhang).

Für das Anzeigeverhalten der Bürger wird dem Umweltbewußtsein eine größere Bedeutung beigemessen als für das der Behörden, wie die Erläuterungen zeigen.

Hingewiesen wird zudem darauf, daß Bewußtsein erst in der Kombination mit Information und Wissen einen Einfluß auf das Anzeigeverhalten hat.

Fassen wir das in diesem Kapitel Gesagte zusammen, so ergibt sich:

- Das Anzeigeverhalten sowohl von Bürgern als auch von Behörden ist einer der relevanten Faktoren, die Einfluß nehmen auf die Entwicklung der Umweltkriminalität.
- Positiv beeinflusst wird das Anzeigeverhalten durch persönliche Betroffenheit, Wissen und Bewußtsein.
- Eine generelle Anzeigepflicht der Behörden, die vor allem von Behörden- und Medienexperten gefordert wird, wäre nicht zu begrüßen - zu viele Probleme und mögliche Negativfolgen tun sich auf.
- Eine Anzeigepflicht für schwere Fälle ist angemessen (es stellt sich allerdings das Problem der Abgrenzung).
- Einer Amtsträgerhaftung ist unter der Maßgabe zuzustimmen, daß es Trägheit und Duldungen von gravierenden Umweltverstößen seitens der Verwaltungsbehörden gibt (die

Duldung von Umweltverstößen wurde in der ersten Runde von etlichen Teilnehmern als ein Problem gesehen).

- Es gilt negative Auswirkungen und Gefahren eines verstärkten Anzeigeverhaltens im Auge zu behalten wie z. B. die Konsequenz einer raffinierteren Tatausübung, aber auch die des Denunziantentums und die einer Überlastung der Behörden.

E. AKTEURE III: BEHÖRDEN MIT UMWELTSCHUTZAUFGABEN

Die Behörden mit Umweltschutzaufgaben und ihre Mitarbeiter spielen im Problemfeld Umweltkriminalität eine wichtige Rolle: Behörden erteilen oder verweigern Genehmigungen, Behörden haben die Aufgabe, die Einhaltung von Bestimmungen zu kontrollieren, Verstöße anzuzeigen und/oder zu sanktionieren. Und: Behörden können als Täter im Handlungsfeld Umweltkriminalität in Erscheinung treten; doch ist die letzte, mögliche Rolle der Behörden eine, die im Zusammenhang der ersten Runde und auch nach Abschluß der zweiten Runde der Delphi-Befragung keine oder nur geringe Bedeutung erlangt. Im Mittelpunkt der Antworten der Teilnehmer stehen einerseits die Behörden als Genehmigungs- und Überwachungsinstanzen, andererseits als Instanzen der Strafverfolgung. Welch große Bedeutung die Experten dem Behördenhandeln zuweisen, zeigt eine Durchsicht vor allem der offenen Antworten: Im Kontext etlicher Fragen gehen die Teilnehmer auf das Behördenhandeln ein.

Thematisiert wird die Verhaltensweise der Verwaltungsbehörden, die sie als Genehmigungs- und Kontrollorgane zeigen; gleichermaßen sind die Polizei und die Justizbehörden für die Experten von Interesse.

Bevor wir die Ergebnisse im einzelnen darstellen, sei bereits hier festgehalten, daß es im folgenden im Schwerpunkt um Defizite bei den Behörden gehen wird:

- um Wissensdefizite,
- um Ausstattungsdefizite,
- um Defizite in der Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden,
- um Motivations- und Verhaltensdefizite.

Es verwundert nicht, daß das Behördenhandeln kontrovers eingeschätzt wird - sind doch erstens die Behörden selbst

gefragt, zweitens die "Partner" der Behörden, die Industrievertreter, Teilnehmer der Befragung⁸⁷.

Wo die Teilnehmer vor allen Dingen Mängel feststellen und wo die Experten Verbesserungsmöglichkeiten sehen, wenn es um ein effektives Handeln der Behörden im Handlungsfeld Umweltkriminalität geht, wird uns auf den folgenden Seiten zu beschäftigen haben.

Im Mittelpunkt der ersten Runde steht die "Bestandsaufnahme" - die Feststellung von Defiziten. Andererseits werden von den Experten zahlreiche Vorschläge gemacht, deren Umsetzung ihrer Ansicht nach zu einer effektiveren Handlungsweise der einzelnen Behörden und der Behörden mit Umweltaufgaben insgesamt führen müßten.

In der zweiten Runde werden einerseits die festgestellten Defizite erneut diskutiert; andererseits werden die Verbesserungsvorschläge einzelner Teilnehmer der gesamten Expertenschar zur Beurteilung vorgelegt. Und schließlich werden die Teilnehmer der abschließenden Runde gebeten, die Effektivitätsentwicklung des Behördenhandelns einzuschätzen.

Es bleibt auf eins hinzuweisen: In diesem Kapitel werden nicht alle Aspekte des Behördenhandelns abgehandelt; andere Aspekte, die das Handeln der Behörden betreffen, werden in anderen Zusammenhängen abgehandelt:

- So wird etwa das Anzeigeverhalten im Kapitel D: Anzeigende und Beobachter aufgegriffen, da die Behörden unter diesem Aspekt in einer besonderen Rolle agieren.
- Fragen, die sich mit dem Bewußtsein der Behörden beschäftigen, werden in den Zusammenhang des "gesellschaftlichen Gesamtbewußtseins" (Kapitel H) gesetzt - diese Lösung

⁸⁷ Daß die Ordnungsbehörden und die Industrie als "Partner" zu bezeichnen sind, sei vorweggenommen - die Begründung findet sich später in diesem Kapitel.

erscheint einsichtig vor dem Hintergrund, daß die Individuen, die bei Behörden beschäftigt sind, immer auch Mitglieder einer Gesellschaft sind, in der bestimmte Normen und Bewußtseinslagen vorherrschen und in der sie daher keine Sonderrolle einnehmen.

- Und schließlich wird das Behördenhandeln, soweit es Einfluß auf die Verurteilung von Umweltstraftaten nimmt, in dem Abschnitt Entdeckungs- und Verurteilungswahrscheinlichkeiten des Kapitel L aufgegriffen, da die Verurteilungspraxis einen nicht geringen Einfluß auf die Zahl und die Höhe der Verurteilungen hat.

Noch eine letzte Bemerkung sei vorangeschickt: Im Gegensatz zu der Behandlung der anderen Akteure wird das Wissen der Behörden in diesem Kapitel behandelt, ist es doch notwendige Voraussetzung für ihr Handeln im Handlungsfeld in Rede.

I. Probleme des Behördenhandelns

1. Wissensprobleme bei den Behörden

a) Wissen und Nichtwissen bei den Behörden - erste Runde

Der Bekanntheitsgrad der Straftatbestände, die der 28. Abschnitt des Strafgesetzbuches definiert, ist der Einschätzung der Experten zufolge bei den Behörden hoch. In den Antworten auf die Frage 27 der ersten Runde (vgl. Anhang) verteilen sich die Antworten zum überwiegenden Teil auf die ersten drei Antwortkategorien:

- allgemeines Wissen (31 Nennungen),
- sehr hoch (28 Nennungen),
- hoch (45 Nennungen).

Lediglich 13 Nennungen entfallen auf die Vorgabe "niedrig", die letzte Kategorie bleibt leer. Der Ansicht, das Wissen

sei niedrig, sind ausschließlich Teilnehmer, die den Gruppen Polizei (3 Nennungen), Justiz (2 Nennungen), Sonderbehörden (3 Nennungen) und Medien (5 Nennungen) angehören.

Dagegen verteilen sich die Antworten der Gruppen Industrie und Ordnungsbehörden lediglich auf die ersten drei Vorgaben. Besonders positiv ist die Einschätzung des Behördenwissens seitens der Industrie: Die größte Teilgruppe (15 gegenüber 10 und 8) ist der Ansicht, das Wissen der Behörden um die Umweltstraftatbestände sei sehr hoch.

Die im Verhältnis zum Gesamtbild relativ negativen Einschätzungen der Gruppen Polizei, Justiz, Sonderbehörden und Medien sind - aufgrund der geringen Größen der Teilstichproben unter gewissen Vorbehalten interpretiert - vermutlich bei den einzelnen Gruppen auf unterschiedliche Gründe zurückzuführen:

- Die Vertreter der Gruppen Polizei und Justiz kommen möglicherweise aufgrund eigener Erfahrungen zu dem Ergebnis, das Wissen sei zumindest nicht allgemein verbreitet.
- Die Sonderbehörden könnten in ihrer übergeordneten Position ebenfalls aus Erfahrung ihr Urteil abgeben.
- Die Medienteilnehmer, das sei hier vorweggenommen, sehen insgesamt mehr Mängel des Behördenhandelns als die anderen Expertengruppen, wie sich auch an anderen Stellen dieses Berichtes zeigen wird.

Unter Umständen ist das dichotome Bild, das die Medienvertreter tendenziell zeichnen, darauf zurückzuführen, daß sie nicht so stark (oder anders: als betroffene Bürger) in das Handlungsfeld Bekämpfung der Umweltkriminalität involviert sind⁸⁸.

⁸⁸ Andererseits sind natürlich auch die Medien und ihre Repräsentanten, die Journalisten, wichtige Akteure im Handlungsfeld in Rede: Sie sind Impulsgeber, Aufklärer und Informationsgeber; und sie sind eine Instanz, die u. a. eine bestimmte Bewertung von Umweltstraftaten und -tättern vermittelt. Dennoch haben sie größere Distanz zum

Trotz dieser ersten, optimistischen Einschätzung des Wissens der Behörden (in einem bestimmten Wissensbereich) werden Wissensmängel als eines der entscheidenden Defizite benannt, wie sich in der Folge zeigen wird.

In den Antworten z. B. auf die Fragen 3, 19, 22, 56 und 59 der ersten Runde wird immer wieder auf Mängel im Wissen der verschiedenen Behörden hingewiesen. Zudem wird auf den Mangel an Fachpersonal bei den Verwaltungs-, aber auch bei den Verfolgungsbehörden aufmerksam gemacht. Diese Mängel haben den Teilnehmern zufolge verschiedene Auswirkungen auf die Wirksamkeit des Behördenhandelns im Bereich Umweltkriminalität. Doch wollen wir zunächst die Einzelantworten näher in Augenschein nehmen.

Auf die Frage, ob es Vollzugsprobleme bei der Umsetzung der "Straftaten gegen die Umwelt", wie sie im 28. Abschnitt des Strafgesetzbuches formuliert sind, gebe (Frage 3 der ersten Runde, vgl. Anhang), zeigt die Vielzahl der Antworten, daß eine erhebliche Menge von Vollzugsproblemen gesehen wird. Dagegen wird die Meinung, es gebe keine Probleme bzw. sie seien nicht größer als in anderen Kriminalitätsbereichen, nur von sehr wenigen Teilnehmern vertreten:

- Zwei Teilnehmer Industrie kennen keine Probleme.
- Ein Teilnehmer Industrie sieht nicht mehr Probleme als bei den Strafverfolgungsbehörden schlechthin.
- Ein Teilnehmer Industrie weist darauf hin, daß es keine Probleme gebe, da Polizei und Behörden gut ausgerüstet seien (auf dieses Problem werden wir im nächsten Abschnitt jedoch zurückkommen).

Handlungsfeld Umweltkriminalität als die Teilnehmer der Gruppen Behörden und Industrie.

Entgegen dieser Minderheitenmeinung werden von vielen Teilnehmern sehr wohl Probleme gesehen - eins davon ist der Mangel an Wissen, an Fachkompetenz, an Erfahrung und an spezifischer Ausbildung bei den verschiedenen, mit dem Vollzug des Umweltstrafrechts befaßten Behörden:

- Pauschal für alle Behörden werden derartige Mängel von 9 Teilnehmern konstatiert⁸⁹.
- Auf Wissensmängel bei den Ermittlungsbehörden bzw. den Strafverfolgungsbehörden (Polizei und Justiz) weisen ganz allgemein 18 Teilnehmer⁹⁰ hin.
- Einige Teilnehmer sehen die Mängel vor allem in einzelnen Behördenbereichen bzw. in spezifischen Wissensbereichen:
 - So ist ein Teilnehmer Justiz der Ansicht, es fehle an einer Spezialisierung der Strafrichter;
 - ein anderer Teilnehmer (Sonderbehörden) ist der Ansicht, es fehle den Staatsanwaltschaften der Unterbau.
- Weitere, konkrete Wissensmängel bei den Strafverfolgungsbehörden, die von den Teilnehmern konstatiert werden, sind:
 - Strafrichter und Staatsanwälte kennen den naturwissenschaftlich-technischen Hintergrund nicht (Frage 3, 1 Teilnehmer Sonderbehörden) (diese Problematik wird uns auch in dem Abschnitt beschäftigen, der sich mit der Zusammenarbeit der Behörden auseinandersetzt).

⁸⁹ Medien: 2
Wissenschaft: 1
Industrie: 4
Polizei: 1
Justiz: 1

⁹⁰ Medien: 6
Industrie: 1
Polizei: 4
Sonderbehörden: 4
Ordnungsbehörden: 3

- Der Polizei und den Staatsanwaltschaften mangelt es an technischen Grundkenntnissen (Frage 3, 1 Teilnehmer Ordnungsbehörden).
- Es wird auf die mangelnde strafprozessuale Kompetenz der Umweltbehörden hingewiesen (Frage 3, 1 Teilnehmer Justiz).
- Ähnlich wird die unzulängliche kriminalistische Ausbildung der Kriminalpolizei als Mangel genannt (Frage 3, 1 Teilnehmer Justiz).
- Ein Teilnehmer Justiz spricht von der Unkenntnis des Verwaltungsrechts (Frage 59).

Im Blickpunkt standen bisher vor allem Wissensmängel bei den Strafverfolgungsbehörden; die Teilnehmer machen aber ebenso Mängel bei den Genehmigungs- und Überwachungsbehörden aus (Frage 3, je 1 Teilnehmer aus den Gruppen Ordnungsbehörden und Sonderbehörden).

Das Problem mangelhaften Wissens wird den zahlreichen Äußerungen zufolge als einer der Faktoren bewertet, der Einfluß auf den Vollzug des Umweltstrafrechtes hat. Diese Feststellung muß jedoch sehr allgemein bleiben, denn: der Vollzug von Gesetzen umfaßt ja eine ganze Reihe von notwendigen Handlungen (angefangen von der Art, in der Genehmigungen erteilt werden über die Entdeckung und den Nachweis von Verstößen bis hin zur Verurteilung von Umweltstraftaten). Zu welchem Ergebnis die Experten in der zweiten Runde kommen, wie sich das Bild über die Wissensbestände der Behörden entwickelt, werden wir nun in Augenschein nehmen.

b) Wissen und Nichtwissen bei den Behörden - zweite Runde

Eine besondere Bedeutung hat nach Einschätzung einer großen Zahl von Teilnehmern der zweiten Runde der **Mangel an naturwissenschaftlich-technischem Wissen**, der in erster Linie bei der Polizei und bei den Justizbehörden ausgemacht wird, wie die Zahlen illustrieren (Frage 17 des zweiten Fragebogens; vgl. Anhang):

- 65 Teilnehmer (85,5%) sehen ein derartiges Defizit bei der Polizei;
- 59 Befragte (78,7%) konstatieren solche Wissensmängel bei den Justizbehörden⁹¹.

Demgegenüber wird der Wissensstand bei den Verwaltungsbehörden sehr viel höher eingeschätzt: "Nur" 38 Experten (52,8%) sind der Meinung, das naturwissenschaftlich-technische Wissen der Verwaltungsbehörden sei gering.

Die anderen, in der ersten Runde festgestellten Wissensmängel haben gegenüber dem Wissensmangel im naturwissenschaftlich-technischen Bereich eine geringe Bedeutung; eines ist jedoch erwähnenswert: Bei der Polizei, aber auch bei den Justizbehörden wird häufig ein Mangel an Wissen um das Umweltverwaltungsrecht unterstellt:

- 40 Teilnehmer (52,6%) machen ein derartiges Defizit bei der Polizei aus, und
- 32 Experten (42,7%) sind der Ansicht, die Justizbehörden seien nicht über das Umweltverwaltungsrecht informiert.

Anzumerken ist, daß insbesondere die Teilnehmer aus der Gruppe Polizei selbst diese Mängel feststellen; auch bei den Justizbehörden ist die Einsicht in die eigenen Wissensdefizite hoch.

Eine letzte Besonderheit ist der relativ häufig ausgemachte Mangel an Wissen um das Umweltstrafrecht bei den Umweltver-

⁹¹ Ein Teilnehmer Polizei macht in einem Kommentar auf Konsequenzen dieser Wissensmängel aufmerksam: "Mangelhaftes naturwissenschaftlich-technisches Wissen der Strafverfolgungsbehörden führt dazu, daß nur sinnlich Wahrnehmbares verfolgt wird. Dies hat zur Folge, daß der polizeiliche und justitielle Erfolg nur nach hohen statistischen Zahlen gemessen wird. Das geht zu Lasten der aufzuklärenden schweren Umweltdelikte und führt zur (gewünschten?) Bagatellisierung!"

waltungsbehörden, der von immerhin 29 Teilnehmern (40,3%) konstatiert wird.

Vor allem die Teilnehmer aus der Befragtengruppe Polizei kommen zu diesem Ergebnis.

Berücksichtigt man bei diesen Einschätzungen auch die Antworten, in denen den Behörden mangelndes Wissen auf allen Gebieten vorgeworfen wird, und die Antworten, die keinerlei Wissensdefizite erkennen können, vervollständigt sich das Bild:

- Den Verwaltungsbehörden wird am ehesten Wissen bescheinigt: 26 Teilnehmer (36,1%) sehen Wissensdefizite auf allen Gebieten; aber immerhin 7 Teilnehmer (9,7%) sehen keine Defizite.
- Mangelhaftes Wissen auf allen Gebieten wird den Justizbehörden von 27 Teilnehmern (36%) bescheinigt; keine Defizite sehen nur 2 Befragte (2,7%).
- Am schlechtesten wird der Wissensstand bei der Polizei eingeschätzt: 29 Teilnehmer (38,2%) sehen Defizite auf allen Gebieten, und nur ein Teilnehmer Sonderbehörden (1,3%) kann keine Defizite erkennen.

Diese Zahlen machen zweierlei deutlich:

- Das Ergebnis der 1. Runde, dem zufolge im Handlungsfeld Umweltkriminalität und ihre Bekämpfung das mangelnde Wissen der Behörden als ein Problem gelten muß, bestätigt sich. Daß es sich dabei um ein Problem handelt, das auf alle Phasen des Prozesses Bekämpfung von Umweltkriminalität ausstrahlt, werden wir im nächsten Abschnitt erfahren.
- Ebenfalls gefestigt hat sich die Einschätzung, daß die Wissensdefizite vor allem im naturwissenschaftlich-technischen Bereich liegen und vor allem bei Polizei und Justizbehörden zu konstatieren sind.

Vor dem Hintergrund, daß auch die Teilnehmer der jeweils "betroffenen" Gruppen diese Defizite sehen, berichten

wir damit natürlich nichts Neues; dennoch hat aber die Tatsache erheblicher Wissensdefizite Auswirkungen auf Aussagen über notwendige Veränderungen, wie sich in diesem Kapitel noch erweisen wird.

c) Wirkungen von Wissensmängeln

Die Teilnehmer der ersten Befragungsrunde machen immer wieder auf verschiedene Zusammenhänge zwischen Wissensmängeln und der Effektivität des Behördenhandelns aufmerksam - auf diese Aussagen wollen wir nun unser Augenmerk richten.

Zunächst wollen wir uns die Antworten auf die Frage 19 der ersten Runde (vgl. Anhang) ansehen, die sich mit Faktoren beschäftigt, die Einfluß auf die Entdeckungswahrscheinlichkeit haben.

Von etlichen Teilnehmern wird als zumindest ein Grund für die eher niedrige Wahrscheinlichkeit der Entdeckung (einer Straftat bzw. eines Täters) das mangelnde Wissen und/oder die mangelhafte Ausbildung der Behördenmitarbeiter genannt:

- Auf eine mangelhafte Ausbildung bzw. auf einen Mangel an Fachpersonal bei den Strafverfolgungsbehörden weisen 5 Teilnehmer hin (Medien: 3; Sonderbehörden: 1; Ordnungsbehörden: 1).
- Auf die Unkenntnis der Straftatbestände bei der Polizei macht ein Teilnehmer Polizei aufmerksam.
- Das Fehlen einer naturwissenschaftlich-technischen und einer wirtschaftskriminalistischen Ausbildung bei Polizei und Justiz wird von zwei Teilnehmern beklagt (Polizei: 1; Justiz: 1).
- Auf die mangelnde Erfahrung der Strafverfolgungsbehörden macht ein Teilnehmer Ordnungsbehörden aufmerksam.

Doch nicht nur den Strafverfolgungsbehörden werden Wissensmängel unterstellt, auch die Umweltbehörden im allgemeinen, unter Einschluß der Strafverfolgungsbehörden, werden in diesem Zusammenhang genannt:

- Es wird konstatiert, daß die Tatentdeckung Fachwissen erfordere (Ordnungsbehörden: 1; Medien: 1).
- Den Mangel an Fachpersonal bzw. eine mangelhafte Ausbildung bei den Behörden sehen 5 Teilnehmer⁹².
- Ein Teilnehmer Polizei bemängelt das fehlende Wissen um die Verdachtsindikation.
- Und schließlich macht ein Teilnehmer Polizei auf den fatalen Umstand aufmerksam, daß das Fachwissen beim Betreiber größer als bei den Behörden sei.

Nicht nur die Entdeckung - auch die Ermittlung in Umweltstrafsachen und die Verurteilung von Umweltdelikten müssen in Zusammenhang mit (vor allem technischen) Wissensdefiziten bei den Behörden gesehen werden, wie einige Antworten auf die Frage 22 (erster Fragebogen; vgl. Anhang) zeigen:

- Zunächst wird ganz lapidar festgestellt, es gebe Unkenntnis bei der Ermittlung (2 Medienexperten), da die Polizisten Laien seien (1 Teilnehmer Ordnungsbehörden); außerdem gebe es Beweisprobleme durch falsche Probennahme und Analysedurchführung (1 Teilnehmer Industrie), heißt es in diesen Antworten.
- Ein weiterer Konfliktpunkt ist nach Ansicht von 4 Experten (Industrie: 1, Sonderbehörden: 1; Ordnungsbehörden: 2), daß die Polizei, aber auch die Justizbehörden aufgrund ihres mangelhaften Wissensstandes nicht in der Lage sind, Umweltdelikte festzustellen und fundierte Anzeigen zu machen.

⁹² Medien: 1
Industrie: 2
Wissenschaft: 1
Polizei: 1

- Vier Teilnehmer⁹³ machen auf die Überlastung von Polizei und Justiz bzw. auf die quantitativ und qualitativ zu schwache Besetzung von Staatsanwaltschaften und Gerichten aufmerksam.
- Immerhin von 19 Teilnehmern⁹⁴ wird als ein Grund für die geringe Wahrscheinlichkeit, verurteilt zu werden, der Mangel an Wissen bei den verschiedenen Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichten) genannt.
- Völlig entgegengesetzt ist ein Teilnehmer Industrie der Ansicht, es sei sehr wahrscheinlich, verurteilt zu werden, da es den entsprechenden Behörden an Wissen mangle⁹⁵.

Es sei noch einmal daran erinnert, daß auch im Hinblick auf das Anzeigeverhalten der Behörden das Wissen bzw. der Mangel daran als ein Faktor von Bedeutung angesehen wird - auf die Ergebnisse zu diesem Teilkomplex wird an anderer Stelle detailliert eingegangen (vgl. Kapitel D dieses Berichtsteils).

Eine - allerdings geringere - Bedeutung wird den Wissensbeständen schließlich auch im Zusammenhang mit den Proble-

⁹³ Medien: 1
Sonderbehörden: 1
Ordnungsbehörden: 1
Wissenschaft: 1

⁹⁴ Medien: 4
Industrie: 1
Polizei: 5
Ordnungsbehörden: 3
Sonderbehörden: 4
Justiz: 2

⁹⁵ Diese Aussage muß in Zusammenhang damit gesehen werden, daß ein eklatantes Defizit bei Staatsanwaltschaften und Gerichten auch in der Art der Urteilsfindung und Urteilssprechung gesehen wird. U. a. wird den Justizbehörden vorgeworfen, aufgrund mangelnden, vor allem naturwissenschaftlich-technischen Wissens zu harte Urteile zu fällen.

men einer (notwendigen) Kooperation der verschiedenen Behörden beigemessen:

In immerhin 13 Antworten auf die Frage 56 der ersten Befragungsrunde (vgl. Anhang), in der Konflikte zwischen den Behörden zum Thema gemacht werden, wird auf mangelhafte Fachkunde oder mangelnde Qualifikation hingewiesen, die die Zusammenarbeit behindern.

Ehe wir diese Äußerungen im einzelnen wiedergeben, sei erwähnt, daß ein Teilnehmer Sonderbehörden die völlig entgegengesetzte Meinung vertritt, das geringe Wissen der Polizei verhindere Konflikte und zwingt zur arbeitsteiligen Zusammenarbeit, weil die Polizei ohne die Ordnungsbehörden gar nicht in der Lage sei, Sachverhalte auf ihre strafrechtliche Relevanz hin zu beurteilen.

Doch betrachten wir nun die Antworten der Experten, die Mängel in der Zusammenarbeit u. a. auch auf Wissensmängel zurückführen.

Im Zentrum stehen hier die Polizei und die Justizbehörden: Bei den Strafverfolgungsbehörden werden erhebliche Mängel konstatiert, die ein erfolgreiches (Zusammen-)Arbeiten der Behörden behindern:

6 Teilnehmer (Industrie: 3; Sonderbehörden: 3) sind ganz allgemein der Ansicht, die Ordnungsbehörden seien sachkundig, die Polizei dagegen nicht.

Andere Teilnehmer machen auf die Konsequenzen aufmerksam, die ihrer Meinung nach ein Mangel an Fachkunde hat:

2 Experten (Ordnungsbehörden: 1; Industrie: 1) konstatieren, daß die mangelnde Fachkunde der Polizei, die vor allem als ein Mangel an technischem Wissen und als ein Mangel an Wissen über das jeweilige "Umfeld" einer Umweltverschmutzung (z. B. Betriebsabläufe in einem Unternehmen) verstanden wird, zu "überflüssiger, ineffektiver" Behörden-tätigkeit führe.

Außerdem sei die Polizei aufgrund des Mangels an technischem Grundwissen übereifrig, meint ein weiterer Teilnehmer aus der Gruppe Ordnungsbehörden.

2. Ausstattung

An vielen Stellen der ersten Runde der Befragung wird von den Teilnehmern darauf aufmerksam gemacht, daß die mangelhafte Ausrüstung bzw. Ausstattung der Behörden erhebliche Konsequenzen für das Problemfeld Umweltkriminalität hat; so hat die mangelhafte Ausstattung - ähnlich wie die Wissensdefizite - insbesondere Auswirkungen auf die Entdeckungswahrscheinlichkeit, auf den Nachweis von Umweltdelikten und generell auf den Vollzug des Umweltrechts.

Die Mängel, die von den Teilnehmern beklagt werden, liegen in verschiedenen Bereichen: im finanziellen, vor allem aber im personellen und im technisch-apparativen Bereich.

Betrachten wir zunächst den Zusammenhang von Vollzugsproblemen mit der Ausstattung der Behörden mit Umweltschutzaufgaben (Frage 3 der ersten Runde, vgl. Anhang):

- 29 Teilnehmer weisen auf die fehlende technische Ausrüstung der Behörden hin, die ihrer Ansicht nach für Probleme des Vollzugs verantwortlich ist.
- Der Mangel an technischem Gerät wird für alle Behörden gleichermaßen konstatiert, ein besonderes Gewicht erhält jedoch die mangelhafte Ausrüstung der Polizei: 16 Teilnehmer⁹⁶ vertreten die Ansicht, die Polizei sei zu schlecht ausgerüstet.
- Noch häufiger wird auf die personelle Unterbesetzung

⁹⁶ Medien: 5
 Polizei: 6
 Sonderbehörden: 2
 Ordnungsbehörden: 3

der Behörden hingewiesen: 20 Teilnehmer⁹⁷ machen auf diesen Mangel aufmerksam.

Nimmt man die Frage 19 des ersten Fragebogens (vgl. Anhang) in Augenschein, so zeigt sich, daß die Teilnehmer der Ansicht sind, Mängel in der Ausstattung seien in erheblichem Maße für die geringe Entdeckungswahrscheinlichkeit verantwortlich zu machen. Es ist die Rede von den mangelnden Möglichkeiten der Indikation, von der mangelnden Ausrüstung von Behörden, Polizei bzw. von Strafverfolgungsbehörden; und es wird von der Überlastung der Verwaltungsbehörden, der Polizei und der Justiz gesprochen. Insgesamt machen 33 Experten auf derartige Ausstattungsdefizite aufmerksam.

Neben den bisher genannten, allgemeinen Aussagen werden auch spezifische Mängel von den Experten ausgemacht:

- Personelle Mängel bei den Strafverfolgungsbehörden stellen 4 Teilnehmer⁹⁸ in den Vordergrund (Frage 19).
- Dagegen vertreten 7 Experten⁹⁹ die Ansicht, die personellen Mängel seien bei den Umweltverwaltungsbehörden am größten (Frage 19).
- Ganz konkret macht ein Teilnehmer Medien auf "fehlende Bereiche bei den Gewerbeaufsichtsämtern" aufmerksam (Frage 59).
- Auf die fehlende sachliche, materielle und technische

⁹⁷ Medien: 6
 Industrie: 3
 Behörden (hier global als Gruppe betrachtet, da alle Einzelgruppen repräsentiert sind): 11

⁹⁸ Sonderbehörden: 2
 Ordnungsbehörden: 1
 Justiz: 1

⁹⁹ Industrie: 2
 Medien: 1
 Sonderbehörden: 4

Ausstattung (Frage 19) der Behörden machen 9 Experten¹⁰⁰ aufmerksam.

Diese konstatierten Mängel haben zur Folge, daß

- Delikte nicht erkannt werden können,
- nicht genügend Betriebsbesichtigungen durchgeführt werden können und die Überwachung nur ungenügend ist,
- nicht genügend Messungen gemacht bzw. Stichproben genommen werden können und
- Unsicherheiten bei der Beurteilung von Verstößen eintreten (Frage 59).

Die zahlreichen Antworten, in denen auf Ausrüstungsmängel verschiedener Art bei den verschiedenen Behördentypen aufmerksam gemacht wird, lassen darauf schließen, daß die Experten entsprechende Forderungen

- nach einer Aufstockung des Personalbestandes der Behörden, aber auch
- nach einer Investition der öffentlichen Hand in die technische Ausrüstung der Behörden unterstützen würden.

Bisher wurde der Anschein erweckt, daß die Experten aus allen Gruppen gleichmäßig auf die konstatierten Ausstattungsdefizite hinweisen, doch konnte der aufmerksame Leser anhand der in Fußnoten angegebenen jeweiligen Gruppenverteilungen zweierlei feststellen:

Vor allem die Teilnehmer aus dem Behördenbereich sehen in ihrem eigenen Tätigkeitsfeld erhebliche Mängel in der Ausrüstung, die ein effektives Handeln der Behörden mit Umweltschutzaufgaben erschweren.

¹⁰⁰ Medien: 4
 Polizei: 2
 Ordnungsbehörden: 1
 Sonderbehörden: 1
 Justiz: 1

Die Teilnehmer aus dem Bereich Industrie weisen sehr viel seltener auf Ausstattungsmängel hin als die Repräsentanten aller übrigen Gruppen.

Ein Grund für die anscheinend sehr andere Einschätzung der Teilnehmer aus der Industrie ist unter anderem darin zu sehen, daß die Experten aus dieser Gruppe den Problemkomplex Umweltschutz/Umweltkriminalität aus einer anderen Perspektive und vor dem Hintergrund einer anderen Gewichtung des Handelns der Behörden sehen:

Ogleich auch die Teilnehmer dieser Gruppe, ähnlich wie alle übrigen, erhebliche Probleme (der Behörden) bei Entdeckung und Nachweis von Umweltdelikten sehen, unterscheidet sich die Einschätzung der Teilnehmer Industrie u. a. dadurch von der der anderen Gruppen, daß

- die Teilnehmer Industrie eher der Ansicht sind, Umweltschutz sei Sache der Unternehmen;
- die Teilnehmer aus dieser Gruppe eher der Ansicht sind, der Umweltschutzgedanke (und damit die Zielsetzung einer Vermeidung bzw. Minimierung von legalen und illegalen Umweltverschmutzungen) sei in der Industrie weit verbreitet (Frage 37)¹⁰¹;
- immerhin 5 Teilnehmer dieser Gruppe davon ausgehen, daß die Entdeckungswahrscheinlichkeit im industriellen Bereich hoch sei, da es lückenlose behördliche (und eigene) Kontrollen gebe, die Wahrscheinlichkeit im privaten Sektor wegen mangelnder Kontrollen jedoch niedrig sei (Frage 19).

Die angesprochenen Differenzierungen, die z. B. die Entdeckungswahrscheinlichkeiten in den Bereichen privat/industriell-gewerblich als sehr unterschiedlich einschätzen, lassen die Vermutung zu, daß die Teilnehmer Industrie der Ansicht sind, vonnöten sei zwar eine bessere Ausbildung respektive qualifizierteres Personal, vor allem aber eine

¹⁰¹ Vgl. ausführlich dazu Kapitel H.

Veränderung bzw. Verlagerung der behördlichen Aufmerksamkeitsstrukturen, nicht so sehr dagegen eine verbesserte Ausrüstung der Behörden.

Diese Ausführungen sollen freilich nicht implizieren, daß die Teilnehmer aus dem industriell/gewerblichen Bereich keinerlei Probleme bei Entdeckung und vor allem Nachweis von Umweltdelikten sehen; Nachweisprobleme werden von diesen Teilnehmern z. B. ähnlich gewichtet wie von allen übrigen Gruppen.

3. Zusammenarbeit/Konflikte

Ins Zentrum des Interesses sollen in diesem Abschnitt die Konflikte zwischen den Behörden und die möglicherweise vorhandenen Zielkonflikte in einzelnen Behörden treten.

a) Konflikte zwischen den Behörden

Probleme, die eine Zusammenarbeit der unterschiedlichen Behörden erschweren, wenn nicht gar unmöglich machen und auf die wir in diesem Abschnitt eingehen werden, sind z. B.: Aufgaben und Ziele der Einzelbehörden, psychologische Probleme, Handlungskonzepte der Behörden¹⁰² und andere.

Zu Beginn wollen wir berichten, wie die Teilnehmer die Zusammenarbeit der Behörden überhaupt bewerten (Frage 57 der ersten Runde, vgl. Anhang). Als Gesamtergebnis sind folgende Zahlen zu nennen, die ein schillerndes Bild ergeben:

- Während 57 Teilnehmer die Zusammenarbeit als eher gut

¹⁰² Unter Handlungskonzepten wird hier und im folgenden verstanden: Vorstellungen über Verhaltensweisen, die der Sachlage angemessen sind.

- bezeichnen (hervorragend: 1; gut: 28; Konflikte selten: 28),
- sind 53 Teilnehmer der Auffassung, die Zusammenarbeit funktioniere nicht so gut (Konflikte häufig: 32; funktioniert nur selten: 21).

Vor dem Hintergrund der zahlreichen Konfliktpunkte, die die Teilnehmer in ihren Antworten auf die Fragen 56 und 58 der ersten Runde (vgl. Anhang) benennen (sie werden uns gleich beschäftigen), verwundert die doch große Zahl von Experten, die die Zusammenarbeit der Behörden als zumindest relativ gut beurteilt.

Auch hier scheint interessant, welche Befragtengruppen zu jeweils welchen Urteilen kommen - diese differenzierte Betrachtung wollen wir nun vornehmen. Es werden nur die größten Häufigkeiten genannt, um einen Überblick über die Urteile der verschiedenen Gruppen zu erhalten und um zu überprüfen, ob sich diese Bewertungen gravierend voneinander unterscheiden.

Die vorliegenden Zahlen für die einzelnen Gruppen ergeben kein schlüssiges Bild. Nur die Ergebnisse für zwei Gruppen fallen deutlich aus dem allgemeinen Trend heraus:

Die Teilnehmer Medien sind in der Mehrheit der Meinung, die Zusammenarbeit der Behörden funktioniere nicht gut:

- 11 Teilnehmer kommen zu dem Ergebnis, Konflikte zwischen den Behörden seien häufig; und
- 8 Teilnehmer sind gar der Ansicht, die Zusammenarbeit funktioniere nur in seltenen Fällen (für die Vorgaben 2 und 3 entscheiden sich demgegenüber nur 3 Teilnehmer Medien).

Im Gegensatz zu diesem starken Negativtrend ist die Tendenz bei allen anderen Gruppen eher positiv; lediglich bei der

Gruppe Polizei ist ebenfalls eine geringe Mehrheit der Meinung, die Zusammenarbeit sei nicht so gut:

- 5 Teilnehmer sehen häufige Konflikte zwischen den Behörden;
- 3 Teilnehmer dieser Gruppe finden, die Zusammenarbeit funktioniere nur selten (für die Antwortvorgaben 2 und 3 entscheiden sich jeweils 2 Teilnehmer).

Ob sich die Konflikte, die die Teilnehmer im Sinn haben, konkretisieren lassen, wird das Studium der Antworten auf die Fragen 56 und 58 der ersten Runde (vgl. Anhang) zeigen. Zunächst sollen die Antworten auf die Frage 58 in den Mittelpunkt treten: Die Antworten machen auf eine Vielzahl von Faktoren aufmerksam, die die Zusammenarbeit beeinflussen, und obwohl es in der Frage nicht explizit gefordert war, benennen die Experten vor allem solche Faktoren, die eine Zusammenarbeit behindern und erschweren.

Alle von uns vorgegebenen Faktoren - bis auf einen - wurden, nach den Antworten der Teilnehmer zu urteilen, sehr zu Recht in den Fragebogen aufgenommen; zudem werden von 32 Teilnehmern andere Faktoren benannt.

Ehe diese offenen Äußerungen einer näheren Betrachtung unterzogen werden, wollen wir uns die Antworten für den geschlossenen Teil der Frage ansehen (auch bei dieser Frage werden nur die Zahlen für alle Teilnehmer dargestellt; noch mehr als bei den Ergebnissen der Frage 57 entsprechen die Antworten der Einzelgruppen den Zahlen für die gesamte Stichprobe):

- 72 Teilnehmer benennen unterschiedliche Aufgaben und Ziele als einen Faktor;
- 58 Teilnehmer sind der Meinung, daß unterschiedliche Handlungsgewohnheiten aus anderen Bereichen die Zusammenarbeit beeinflussen;

- 52 Teilnehmer halten Kompetenzabgrenzungen für bedeutungssam;
- dagegen sind nur 16 Teilnehmer der Ansicht, Geheimhaltungspflichten wären von Bedeutung.

Eher als diese Antworten, die sehr allgemeine Probleme ansprechen, tragen die offenen Antworten, die die Teilnehmer formulieren, zu einer Klärung der Frage bei, aus welchen Gründen es zu Konflikten kommt - die mehrfach angesprochenen Gründe und die interessantesten Antworten sollen nun präsentiert werden.

Ein Punkt, der von mehreren Teilnehmern angesprochen wird, ist der der Einstellung und des Verhaltens von Polizei und Justiz:

- 2 Teilnehmer Industrie sehen die mangelhaften Kenntnisse und die Unkenntnis der tatsächlichen Sachverhalte bei den Strafverfolgungsbehörden als einen Faktor, der die Kooperation beeinflußt; und
- der Teilnehmer Verbände sieht als den hauptsächlichsten Konfliktpunkt den Konflikt zwischen dem "Rotlicht-Syndrom von Juristen und Polizisten" und der "langfristigen Verbesserungsabsicht der Techniker und Naturwissenschaftler bei den Fachbehörden".
- 3 Teilnehmer Ordnungsbehörden machen auf das "unterschiedliche Wissen um die technischen Vorbedingungen des Umweltschutzes" aufmerksam, wobei man unterstellen muß, daß diese Experten das Wissen bei den Strafverfolgungsbehörden als unzureichend ansehen, wie es auch ein anderer Teilnehmer Ordnungsbehörden darstellt: Er ist der Überzeugung, die Polizei sei für untere Landesbehörden kein qualifizierter Partner, da es ihr an naturwissenschaftlichem und technischem Verständnis mangle.

Während bis hierher die Strafverfolgungsbehörden als die Konfliktauslöser eingeschätzt wurden, sollen nun Antworten

ins Blickfeld treten, die das auslösende Moment für Konflikte bei den Verwaltungsbehörden sehen:

- 2 Teilnehmer (Polizei: 1; Ordnungsbehörden: 1) weisen darauf hin, daß die Ordnungsbehörden ihr Vertrauensverhältnis zu den Betrieben (als "Partner der Wirtschaft") zu hoch ansiedeln - auf diesen Vorwurf werden wir zurückkommen.
 - 3 Teilnehmer (Polizei: 1; Sonderbehörden: 2) rücken die Furcht ins Blickfeld, die die Verwaltungsbehörden vor einer quasi Selbstanzeige haben.
- Ähnlich ist das folgende Statement eines weiteren Experten (Sonderbehörden) zu deuten: "Das Fehlen einer Anzeigepflicht bürdet der Verwaltung eine Entscheidung auf, durch die sie zum bösen Buben werden kann"¹⁰³.

Weitere Antworten weisen auf die unterschiedliche Bewertung von Polizeirecht, Straf- und Verwaltungsrecht hin; ein Teilnehmer Polizei ist der Meinung, gute Zusammenarbeit sei oft politisch nicht gewollt.

Einen immerhin positiven Aspekt bringt ein Teilnehmer Polizei ins Spiel, wenn er schreibt, zwischen den Strafverfolgungsbehörden gebe es keine Probleme.

Betrachtet man die übrigen Zusätze summarisch, so werden als Ursachen für Konflikte genannt:

- unterschiedliche Erfahrungen, Blickrichtungen und Schwerpunkte,

¹⁰³ Vgl. auch Antworten zu anderen Fragen: Ein Teilnehmer Industrie macht z. B. in seiner Antwort auf die Frage 3 (1. Runde, vgl. Anhang) das Problem der Selbstanzeige als ein Vollzugsproblem aus; ein Teilnehmer Medien sieht als eine Ursache für die geringen Verurteilungswahrscheinlichkeiten (Frage 22 der ersten Runde, vgl. Anhang), daß "die zuständigen Behörden und Vollzugsorgane" nicht anzeigefreudig sind, "weil sie Angst haben, wegen mangelnder Aufsichtspflicht selbst sträfbar zu werden".

- Kommunikationsmängel,
- Mißtrauen¹⁰⁴, aber genauso
- "Behörden-Egoismus" und
- "vermeintliche Geheimhaltungspflichten".

Erinnert sei daran, daß nach Ansicht einiger Teilnehmer auch Wissensdefizite eine erfolgreiche Zusammenarbeit vor allem zwischen Verwaltungsbehörden und Polizei behindern (s. o.).

Ein letztes sei hier ebenfalls erwähnt: In ihren Antworten auf die Frage 3 der ersten Runde (vgl. Anhang) machen immerhin 10 Teilnehmer auf eine Konsequenz der Kooperationsprobleme aufmerksam: Die ungenügende Zusammenarbeit bzw. Koordination sei für Vollzugsprobleme verantwortlich¹⁰⁵, meinen diese Experten.

Ähnlich sieht ein Teilnehmer Medien Koordinationsprobleme als eine der Ursachen für eine niedrige Entdeckungswahrscheinlichkeit (Frage 19 der ersten Runde, vgl. Anhang).

Überdenkt man das bis hierher Gesagte über die Zusammenarbeit der Behörden, so zeigen die Antworten der Teilnehmer auf eine Vielzahl von Problemen hin, die eine koordinierte Handlungsweise aller Behörden mit Umweltschutzaufgaben zumindest stark behindern.

Faktoren, die eine Zusammenarbeit beeinflussen (und das heißt in den meisten Fällen: erschweren) sind - den Ausführungen bis hierher zufolge - in erster Linie

¹⁰⁴ vgl. auch die Antwort eines Teilnehmers Justiz auf die Frage 3 der ersten Runde (vgl. Anhang): "Berührungssängste der Sonderverwaltungsbehörden gegenüber den Strafverfolgungsbehörden".

¹⁰⁵ Medien: 1
 Sonderbehörden: 6
 Polizei: 2
 Ordnungsbehörden: 1

- die differierenden Aufgaben und Ziele der einzelnen Behörden (und die daraus resultierenden Verhaltensnormen und Handlungsmuster), außerdem
- das mangelnde Wissen
 - vor allem um naturwissenschaftlich-technische Zusammenhänge und
 - um die Probleme des Einzelfalls bei den Strafverfolgungsbehörden.

Noch eins ist zu erwähnen: Nicht zwischen allen Behörden gibt es Koordinationsprobleme, wie ja auch ein bereits zitierter Teilnehmer für die Strafverfolgungsbehörden keine Probleme erkennen kann. In erster Linie sind die Konflikte zwischen den Verwaltungs- und den Strafverfolgungsbehörden anzusiedeln, in der "Uneinigkeit zwischen Strafverfolgung und Fachbehörden" (Frage 59, 1 Teilnehmer Polizei).

Auf dieses Konfliktpotential soll nun näher eingegangen werden: Nachstehend wird es um die Konflikte zwischen den Ordnungsbehörden und einem Teil der Strafverfolgungsbehörden, der Polizei, gehen (Frage 56 der ersten Runde, vgl. Anhang).

b) Konflikte zwischen Verwaltungsbehörden und Polizei

"Darüber könnte ich ein Buch schreiben", vermerkt ein Teilnehmer Industrie, wohl um auf die Vielzahl der vorhandenen Konflikte hinzuweisen. Die konkret benannten Konflikte sind in erster Linie die folgenden:

Der Konflikt sei der zwischen Legalitätsprinzip und Opportunitätsprinzip, meinen insgesamt 11 Teilnehmer¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Medien: 3
Justiz: 2
Polizei: 2

Einen Konflikt, der aus den unterschiedlichen Aufgaben und Zielen von Polizei und Ordnungsbehörden resultiert, sehen ebenfalls etliche Teilnehmer: Das Problem sei die unterschiedliche Aufgabenstellung und Zielsetzung, meinen insgesamt 11 Teilnehmer, die sich aus allen Behördengruppen rekrutieren. Einige dieser Teilnehmer konkretisieren ihre Antwort:

- 6 Experten sehen den Konflikt zwischen der Aufgabe Strafverfolgung einerseits und der Aufgabe Schadensbegrenzung/-behebung andererseits.
- Ganz ähnlich sieht ein Teilnehmer Polizei mangelndes Verständnis der Ordnungsbehörden für die Arbeit der Polizei.
- Auf die unterschiedliche Beurteilung von Fällen weist ein Teilnehmer hin.
- Unterschiedliche Erfahrungshorizonte (die sich ja aus einer unterschiedlichen Aufgabenstellung ergeben), hebt ebenfalls ein Teilnehmer hervor.

8 Teilnehmer¹⁰⁷ sehen das Problem darin, daß die Verwaltungsbehörden Angst vor der Aufdeckung von Überwachungsdefiziten und Bewilligungsfehlern haben.

Zwei weitere Teilnehmer aus den Gruppen Ordnungsbehörden und Sonderbehörden sehen eben dieses Problem unter einer bestimmten Bedingung: "wenn die Polizei wesentlich besser (personell) ausgerüstet ist als die Ordnungsbehörden", geraten die Ordnungsbehörden "leicht in den Verdacht, untätig gewesen zu sein".

Sonderbehörden: 4

107 Medien: 1
 Justiz: 1
 Polizei: 2
 Sonderbehörden: 3
 Ordnungsbehörden: 1

Immerhin noch 4 Teilnehmer (Polizei: 2; Justiz: 2) sind der Ansicht, die Behörden fühlten sich von einer engagierten Polizei "kontrolliert und beobachtet". Die Konsequenz aus dieser Befürchtung ist diesen Teilnehmern zufolge, daß das Auskunftsverhalten und die Zusammenarbeit restriktiv sind.

Einige Teilnehmer sehen den Konfliktauslöser im Verhalten der Polizei:

- 5 Teilnehmer (Medien: 2; Industrie: 2; Ordnungsbehörden: 1) weisen darauf hin, daß die Polizei nicht die Hintergründe des Einzelfalls kenne (Genehmigungen; Betrieb und seine Betriebsabläufe) und aus diesem Grunde - im Gegensatz zu den Ordnungsbehörden - zu einem zu scharfen Vorgehen neige;
- ähnlich vermerkt ein Teilnehmer Industrie, der Konflikt rühre aus der Tatsache, daß die Polizei bei den sachkundigen Fachbehörden keinen Rat einhole¹⁰⁸;
- und ein Teilnehmer Sonderbehörden schreibt: "Die Polizei erkennt die Aufgaben der Ordnungsbehörden".

Auf eine Konsequenz eines engagierten Handelns der Polizei machen 2 Experten (Ordnungsbehörden: 1; Sonderbehörden: 1) aufmerksam, wenn sie schreiben, eine engagierte Polizei produziere bei den Ordnungsbehörden nicht unerhebliche zusätzliche Arbeit bzw. überlaste die Ordnungsbehörden. Drastischer wird dieser Gedanke von dem Teilnehmer Verbände ausgedrückt: Eine übereifrige Polizei gehe den Ordnungsbehörden auf die Nerven, stellt er fest.

Weitere Konfliktursachen, die jeweils von einzelnen Teilnehmern formuliert werden, sind z. B.

¹⁰⁸ Hier wird ersichtlich, welche zahlreichen Konflikte aus den von den Teilnehmern häufig konstatierten Wissensmängeln entstehen (vgl. zu dem Bereich "Wissen" Abschnitt I,1 dieses Kapitels).

- der fehlende Informationsaustausch,
- Geheimhaltungspflichten,
- die unzulängliche Amtshilfe,
- das Selbstverständnis der Polizei als Umweltüberbehörde,
- Kompetenzkonflikte und Eifersüchteleien,
- die unterschiedliche Bewertung des Strafverfahrens bzw. die unterschiedliche Bewertung der Umweltkriminalitätsbekämpfung.

Die vorgestellte Auswahl von Antworten zeigt eins: Die Teilnehmer machen eine Vielzahl von Konflikten aus; es darf jedoch nicht übersehen werden, daß es auch einige Experten gibt, die keine Konflikte sehen oder die unter bestimmten Bedingungen keine Punkte der Auseinandersetzung finden:

- Keine Konflikte stellen 10 Experten¹⁰⁹ fest. Einer dieser Teilnehmer konstatiert - völlig entgegengesetzt zu einer bereits zitierten Auffassung -, es gebe keine Konflikte, da die Aufgaben der Behörden unterschiedliche seien.
- Im Idealfall gebe es keine Konflikte, meint ein Teilnehmer Sonderbehörden.
- Ebenfalls ein Teilnehmer Behörden ist der Ansicht, daß es bisher aufgrund mangelnden Engagements keinen Konflikt gebe.
- Zwei Experten aus den Gruppen Medien und Justiz machen darauf aufmerksam, daß es bei vernünftiger Zusammenarbeit keine Konflikte gebe.
- Und schließlich konstatiert ein Teilnehmer Polizei: "Bei Anwendung und Ausfüllung der vorhandenen Gesetzesstrukturen dürfen sich keine Konflikte ergeben".

109 Medien: 1
 Industrie: 4
 Sonderbehörden: 2
 Justiz: 1
 Ordnungsbehörden: 2

Die letzten beiden zitierten Antworten sind eher als Formulierung von Wünschen denn als Darstellung der Wirklichkeit zu sehen, wenn man diese Antworten in Beziehung setzt zu den zahlreichen Mängeln, zu den konstatierten Vollzugsproblemen etc.

Festzuhalten bleibt:

- Es gibt zahlreiche Konflikte oder zumindest Konfliktpotentiale zwischen den verschiedenen, mit Umweltschutz befaßten Behörden.
- Besonders ausgeprägt sind die Konflikte zwischen Ordnungs- und Strafverfolgungsbehörden.
- Konfliktursachen sind im Schwerpunkt unterschiedliche Aufgaben und Ziele, aber auch Kompetenzstreitigkeiten und unterschiedliche Handlungskonzepte.
- Die Beziehungen zwischen Ordnungsbehörden und Strafverfolgungsbehörden werden aber auch von Unsicherheit, Mißtrauen und Unverständnis für die jeweils andere Behörde beeinflußt¹¹⁰.

4. Zielkonflikte der Verwaltungsbehörden

Während es zuletzt um vorhandene und/oder mögliche Konflikte zwischen den Behörden ging, wollen wir uns nun einem Problemkreis zuwenden, der sich mit Zielkonflikten innerhalb der Genehmigungs- und Überwachungsbehörden beschäftigt, die das Handeln dieser Behörden beeinflussen (können).

Im Schwerpunkt wird es im folgenden um den Konflikt zwischen der Aufgabe des Umweltschutzes einerseits und der

¹¹⁰ Die bis zu diesem Punkt zitierten und vorgestellten Antworten machen nicht das ganze Spektrum aus: Alle Forderungen nach einer besseren Zusammenarbeit der Behörden können ebenfalls als Feststellung von diesbezüglichen Mängeln gesehen werden - auf diese Forderungen werden wir später eingehen.

Aufgabe der Schaffung bzw. Wahrung von Wohlstand und Arbeitsplätzen andererseits gehen.

Um zu prüfen, welche Einschätzungen die Teilnehmer an unserer Befragung zu diesem Problembereich abgeben, wollen wir zunächst die Antworten auf die Frage 50 der ersten Runde (vgl. Anhang) betrachten, die nach der Existenz und nach der Bedeutung solcher Zielkonflikte fragt.

Das Studium der Zahlen zeigt: Der Konflikt zwischen arbeitsmarkt- und finanzpolitischen Zielen einerseits und Umweltschutzzielen andererseits existiert und wird eher zu Lasten des Umweltschutzes gelöst:

- Lediglich 2 Teilnehmer sehen den Konflikt als nicht existent, und nur 5 Experten sehen die Auswirkungen in der Vernachlässigung finanz- und arbeitsmarktpolitischer Zielsetzungen.
- 52 Teilnehmer entscheiden sich für die Antwortmöglichkeit zwei, der zufolge der benannte Zielkonflikt zu einer nicht mehr effektiven Wahrnehmung der Umweltschutzaufgaben führt.
- 4 Experten, die ihre Antwort differenzierter gestalten, sind der Ansicht, der Umweltschutz leide zumindest teilweise unter diesem Konflikt.
- Demgegenüber sind nur 22 Teilnehmer der Meinung, der Konflikt habe keinen Einfluß auf die Genehmigungs- und Überwachungspraxis.

Bezieht man die Kommentare in die Betrachtung ein, die etliche Teilnehmer in dem zweiten, offenen Teil der Frage abgeben, wird deutlich, daß die Experten eine differenzierte Sichtweise bevorzugen: Die Kommentare beinhalten vor allen Dingen Differenzierungen, die die Auswirkungen dieses Konfliktes zwischen verschiedenen Aufgaben und Zielen z. B. je nach handelnder Behörde unterschieden wissen wollen (auf eine kommunale Behörde werden eher Auswirkungen angenommen, die zu Lasten des Umweltschutzes gehen).

Zudem wird darauf aufmerksam gemacht, daß es auf den jeweiligen Einzelfall und seine spezifischen Bedingungen ankomme (genannt werden hier etwa: Gemeindestruktur, politische Landschaft, Arbeitslosenquote usw.).

Aus der recht großen Anzahl von Kommentaren sollen lediglich einige wenige zusätzlich herausgegriffen werden, die zu einer weiteren Klärung beitragen:

- Zu einer eher positiven Einschätzung gelangen einige Experten, die z. B. der Ansicht sind,
 - der Kompromiß sei heute optimal (1 Teilnehmer Industrie),
 - eine bewußte Verletzung von Vorschriften sei nicht bekannt, und
 - man müsse von einem korrekten Handeln der Behörden ausgehen.
 - Ein Teilnehmer Polizei meint, der Konflikt werde lediglich behauptet und existiere in der Wirklichkeit nicht.
 - Ein Teilnehmer (Sonderbehörden) kommt zu dem Ergebnis, daß der Konflikt zwar vorhanden ist, wegen der Wachsamkeit der Medien aber immer weniger zur Vernachlässigung von Umweltschutzaufgaben führe.
 - Und ein Teilnehmer Industrie sieht in dem Konflikt einen Grund für eine verstärkte Suche nach optimalen Lösungen.
- Auf politische Abhängigkeiten, die die Entscheidung der Behörden beeinflussen, macht ein Experte aus der Gruppe Ordnungsbehörden aufmerksam, wenn er in seinem Kommentar schreibt: "Das Beispiel zeigt, daß unter dem Druck der Politiker die Beamten der (Wasser-)Behörden aus Selbsterhaltungstrieb das Gesetz beugen".
- Drei Teilnehmer weisen darauf hin, daß ein Verstoß gegen bindende Vorschriften für die Behörden strafrechtliche

Folgen haben kann (und demnach wohl nach Ansicht dieser Teilnehmer unterbleiben wird).

Ehe wir uns der Bedeutung der hier in Rede stehenden Ziele zuwenden, wollen wir einen Blick auf die Befragtengruppen werfen, die in den Antworten auf die Frage 50 eine bestimmte Einschätzung favorisieren, da hier einige Auffälligkeiten zu beobachten sind:

- Die Teilnehmer aus den Befragtengruppen Medien, Polizei und Justiz fallen dadurch auf, daß sie durchgängig zu mehr als 50 Prozent¹¹¹ der Meinung sind, der Konflikt zwischen den verschiedenen Zielen der Behörden beeinträchtigt die Verwirklichung von Umweltschutzaufgaben.
- Völlig entgegengesetzt urteilen die Teilnehmer aus der Gruppe Industrie: Hier findet sich eine große Gruppe von Teilnehmern (12), die keinen Einfluß des Konfliktes sieht.
- Auffallend ist schließlich, daß insbesondere die Ordnungsbehörden, aber auch die Sonderbehörden in relativ großer Zahl keine der vorgegebenen Antwortkategorien wählen.

Die Bedeutung der unterschiedlichen Ziele Umweltschutz und Schaffung bzw. Wahrung von Wohlstand und Arbeitsplätzen (Frage 51 der ersten Runde, vgl. Anhang) wird von der größten Gruppe der Antwortenden nicht klar entschieden:

- 54 Teilnehmer entscheiden sich für die letzte Antwortvorgabe, der zufolge eine Entscheidung über das primäre Ziel jeweils vom Einzelfall abhängig sei und die Gewichtung von Fall zu Fall unterschiedlich sei;
- demgegenüber sind 20 Experten der Meinung, die Ziele des Umweltschutzes seien bedeutsamer;

¹¹¹ Medien: 68 %
 Polizei: 77 %
 Justiz: 55,5 %

- eine ähnlich starke Gruppe (25 Teilnehmer) sieht dagegen die finanz- und arbeitsmarktpolitischen Ziele im Vordergrund, und
- nur noch 16 Teilnehmer halten die Ziele für gleich wichtig.

Die Antworten streuen über alle Befragtengruppen gleichmäßig; lediglich eine Besonderheit ist festzuhalten: Die Teilnehmer aus der Gruppe Medien sind sehr viel eher als die anderen Gruppen der Ansicht, daß die arbeits- und finanzpolitischen Ziele bei den Behörden ein Übergewicht haben: Allein 50 % der Antwortenden vertreten diese Meinung.

Auf die Konfliktlösungsvorschläge, die die Teilnehmer in großer Anzahl vorbringen, soll erst später eingegangen werden - in diesem Kapitel geht es zuerst einmal um die "Diagnose". Und die Bestandsaufnahme zeigt:

Nach Ansicht der Mehrzahl der Teilnehmer existieren Zielkonflikte innerhalb der Ordnungsbehörden; nicht entschieden wird jedoch, welches Gewicht die einzelnen Ziele jeweils haben - das Bild bleibt schillernd, doch läßt sich vermerken, daß die Teilnehmer eher der Ansicht sind, der Umweltschutz habe unter dem Konflikt zu leiden.

5. Handlungskonzepte

a) Kooperation

Während wir uns auf den vorangegangenen Seiten mit Konfliktpotentialen befaßt haben, die ein effektives, umweltschützendes Behördenhandeln beeinflussen oder besser: behindern, wollen wir uns nun einem Punkt zuwenden, der in den Antworten der Teilnehmer auf verschiedene Fragen der ersten Runde großen Raum einnimmt: dem wohl wichtigsten Handlungskonzept der Ordnungsbehörden, dem Kooperationsprinzip, d. h. dem partnerschaftlichen Umgang mit (vor

allem) Unternehmen, die von Umweltschutzaufgaben betroffen sind.

Wir werden uns zu beschäftigen haben mit Fragen wie denen danach,

- ob das Prinzip des kooperativen Verhaltens überhaupt eine effektive Verfahrensweise darstellt,
- welche positiven und/oder negativen Konsequenzen diese Handlungsmaxime für den Problemkomplex Umweltkriminalität, insonderheit für die Aufdeckung und Ahndung von Umweltdelikten, hat, und
- ob das Kooperationsprinzip eine Verfahrensweise ist, die zumindest mittelfristig zur Verwirklichung von mehr Umweltschutz führt.

Um es vorwegzunehmen: Die Mehrzahl der Teilnehmer ist der Meinung, das Kooperationsprinzip sei eine richtige Verhaltensweise, um Umweltschutzziele zu erreichen - das zeigen die Antworten auf die Frage 47 (1. Fragebogen, vgl. Anhang), in der sich die Teilnehmer wie folgt entscheiden:

- Als einzig mögliche Verhaltensweise bewerten 28 Teilnehmer das Kooperationsprinzip.
- Als eine mögliche Verhaltensweise (mit nachfolgender strenger Aufsichtspraxis) sehen 54 Teilnehmer diese Handlungsweise.
- 20 Experten halten die Kooperation ebenfalls für eine mögliche Verhaltensweise, unterstellen jedoch ein zu großes Entgegenkommen der Behörden.
- Nur 11 Teilnehmer halten diese Verfahrensweise für eine, mit der lediglich Minimalforderungen des Umweltschutzes verwirklicht werden können.
- Und die verschwindende Minderheit (2 Teilnehmer) hält das kooperative Vorgehen für völlig ungeeignet, um Ziele des Umweltschutzes zu erreichen.

Auch bei dieser Frage erübrigt sich eine differenzierte Betrachtung der Antworten nach den Gruppenzugehörigkeiten

- die Antworten verteilen sich über alle Gruppen relativ gleichmäßig.

Eine Durchsicht der Antworten auf die Frage 48 der ersten Runde (vgl. Anhang) bestätigt das bisher Gesagte: Die Kooperation insbesondere zwischen Verwaltungsbehörden und Industrie und Gewerbe wird als eine richtige Vorgehensweise bewertet; daß es eine Vielzahl von Veränderungswünschen gibt, soll jedoch nicht verschwiegen werden. An dieser Stelle soll in Stichworten auf solche Veränderungsforderungen eingegangen werden.

Zuvor sollen aber die Statements in den Mittelpunkt rücken, die eine Begründung für die Notwendigkeit einer Kooperation zwischen vor allem Anlagebetreibern und Verwaltungsbehörden vorbringen:

- Die Antworten von 19 Teilnehmern¹¹² verdeutlichen, daß nur eine kooperative Verfahrensweise (wie sie in dem Beispiel vor der Frage 47 dargestellt wird, vgl. Anhang) vernünftig sei; sie erspare Widerspruchsverfahren und Zeit. Zudem seien Gesetze und Verordnungen der Maßstab der Entscheidung.
- Auf die Bindung der Behörden an Gesetze und Verordnungen weisen zwei Teilnehmer Industrie hin; einer von diesen Experten führt aus, daß einige, gesetzlich vorgegebene Grenzwerte Minimalwerte und daher bindend seien. Wenn es um Verschärfungen über den Stand der Technik hinaus gehe, müsse sich eine Behörde mangels fixen Wissens herantasten, um festzustellen, was machbar sei. So argumentiert auch ein Teilnehmer Justiz, der sich dafür einsetzt, Grenzwerte nach dem Stand der Technik ohne Rück-

112 Industrie: 8
Ordnungsbehörden: 6
Sonderbehörden: 2
Polizei: 2
Justiz: 1

sprache festzusetzen, aber bei Erprobung neuer Techniken Rücksprache zu nehmen.

- Ähnlich sind zwei Teilnehmer aus der Gruppe Sonderbehörden der Meinung, die Kooperation sei erforderlich, um die technisch zweckmäßigste bzw. wirksamste Lösung (Stand der Technik) zu finden. In einem Zusatz heißt es ergänzend: "Technisch nicht Machbares zu fordern, ist Unsinn".
- Einen anderen Aspekt der Kooperation heben 3 Teilnehmer hervor, die die "objektive fachliche Erörterung und Beratung" für notwendig halten.
- Die Vorklärung sei unbedingt erforderlich, und der Teilnehmer müsse vorab die für ihn unvermeidlichen Umweltbeeinträchtigungen darlegen, heißt es in zwei weiteren Antworten von Teilnehmern aus der Gruppe Justiz.
- Auf einen bedeutenden Aspekt, der uns auch in einem anderen Zusammenhang noch beschäftigen wird, macht ein Experte Polizei aufmerksam, der schreibt, die Kooperation sei notwendig, da die Betriebe häufig über neueste technische Erkenntnisse verfügten¹¹³.
- Eine kombinierte Vorgehensweise halten zwei andere Teilnehmer aus den Gruppen Medien und Industrie für angemessen: Analog zu der Antwortvorgabe 2 in Frage 47 (Kooperation plus Kontrolle bzw. Aufsicht) kommen sie zu dem Ergebnis, daß Verhandlungen unumgänglich seien, daß aber nach Einholung von Stellungnahmen eine eindeutige Ent-

¹¹³ Es sei hier die Vermutung angestellt, daß dieser Experte mit seiner Antwort u. a. auch den Mangel an technischem Wissen bei den Behörden thematisieren will, der uns in einem vorangegangenen Abschnitt bereits beschäftigt hat. Interessant wird die Antwort aber vor allem deswegen, weil hier ein Behördenvertreter nicht nach besserer Ausstattung und Ausbildung ruft, sondern implizit eine Art Arbeitsteilung vorschlägt.

scheidung und die strenge Kontrolle ihrer Einhaltung vonnöten sei.

Wie bereits angekündigt wurde, wollen wir nun einen kurzen Blick auf die Vorschläge werfen, die wünschbare bzw. notwendige Veränderungen des Behördenhandelns betreffen. Gefordert wird z. B.:

- die Entscheidungsfindung ohne Rücksprache,
- die (gesetzliche) Festsetzung von absoluten Grenzwerten,
- der Einsatz von unabhängigen Beratern,
- die Durchführung von Sozialverträglichkeitsprüfungen,
- die Übergabe des Umweltschutzes allein an die Unternehmen.

Trotz dieser verschiedenen Forderungen nach erheblichen Veränderungen des Behördenhandelns muß festgehalten werden, daß das kooperative Verhalten der Ordnungsbehörden zumindest in seinen Grundzügen als eine angemessene Verfahrensweise bewertet wird.

Dieser Trend bestätigt sich, wenn man einige Antworten auf die Frage 43 der ersten Runde (vgl. Anhang) einbezieht, in der das Anzeigeverhalten der Kontroll- und Überwachungsbehörden thematisiert wird: In den Antworten wird verschiedentlich auf die Bedeutung des Vertrauensverhältnisses zwischen Verwaltungsbehörden und Betreiber eingegangen.

Um das Meinungsspektrum zu verdeutlichen, sollen einige Teilnehmer zitiert werden. Die Statements werden jeweils ohne Kommentar aufgelistet, um zu dokumentieren, welcher Wert dem Kooperationsprinzip zugeschrieben wird.

- Nur ein Berater, der grundsätzlich zur Verschwiegenheit verpflichtet ist, erzielt Vertrauen (1 Teilnehmer Industrie).
- Kooperation besser als Anzeigen (Industrie: 2; Sonderbehörden: 1).

- Gefordert ist bessere Zusammenarbeit mit der Industrie (Industrie: 2).
- Hauptsächlich ist Handeln der Behörden auf Zukunft gerichtet, also Beratung, Verbesserung des Zustandes und ggf. Zwang (Ordnungsbehörden: 1).

Zur Ergänzung sei schließlich eine Antwort auf die Frage 19 der ersten Runde (vgl. Anhang) zitiert, in der ein Teilnehmer Industrie auf die Bedeutung der Zusammenarbeit verweist: Alte Straftaten können nur durch beratende vernünftige Zusammenarbeit beseitigt werden.

Diese wenigen Antworten zeigen, daß die Zusammenarbeit mit den Anlagenbetreibern, das Vertrauensverhältnis und das Gespräch in den Vordergrund gestellt werden - entgegen einer rigiden, an gesetzlichen Vorgaben orientierten Handlungsweise.

Wohlgemerkt: Bis hierher ging es um angemessene Verfahrensweisen zur Erreichung von Umweltschutzzielen, nicht jedoch um angemessene Verfahrensweisen, die eine effektive Bekämpfung der (vorhandenen) Umweltkriminalität zur Folge haben. Wir haben es demnach mit zwei verschiedenen Aspekten und Zielen des Verwaltungshandelns zu tun: mit der (präventiven) Vermeidung von Umweltvergehen einerseits (Umweltschutz), andererseits mit der Aufdeckung, Verfolgung und Ahndung von Umweltvergehen (Umweltkriminalität).

Die Anwendung des Kooperationsprinzips führt zu einer engen Beziehung zwischen Anlagenbetreiber und Verwaltungsbehörden - diese Feststellung ergibt sich aus den Gesprächen, Beratungen etc. zwischen diesen zwei Akteuren, die im Handlungsfeld Umweltkriminalität eine bedeutsame Rolle spielen.

Diese Zusammenarbeit wird von der Mehrzahl der Teilnehmer als ein wichtiger Beitrag zur Verwirklichung von Umweltschutzzielen und indirekt zur Eindämmung der Umweltkriminalität gesehen - das wurde auf den letzten Seiten deutlich.

Allerdings birgt sie auch ein Problem in sich, auf das wir nun eingehen werden.

b) Duldung von Umweltverstößen

Eine besondere Problematik des Verhaltens der Ordnungsbehörden bildet die Duldung von Umweltverstößen (vor allem aus politischen Rücksichtnahmen) (Frage 59 der ersten Runde; Medien: 1; Sonderbehörden: 1)), eine Antwort, die man auch vor dem Hintergrund des festgestellten Zielkonflikts zwischen der Aufgabe, effektiven Umweltschutz zu erreichen, und der Aufgabe, für Wohlstand und Arbeitsplätze zu sorgen, interpretieren muß.

Auf dieses "Fehlverhalten" von Behördenmitarbeitern wird verschiedentlich von Teilnehmern hingewiesen, u. a. machen 2 Teilnehmer Medien in ihren Antworten auf die Frage 3 der ersten Runde deutlich, daß sie Vollzugsprobleme auch in dem "persönlichen Klüngel zwischen Betriebsführung und Gewerbeaufsichtsamt" begründet sehen.

Und ähnlich heißt es in der Antwort eines Teilnehmers Sonderbehörden auf die Frage 6 der ersten Runde nach Instrumenten der Umweltpolitik, es solle "keine Kuhhandel und Mausechelen bei Verstößen" geben. Diese Äußerung muß auf die Umweltbehörden bezogen werden, und sie meint inhaltlich das zu große Entgegenkommen der Ordnungsbehörden.

In den Antworten auf die Frage 22 der ersten Runde (Faktoren, die die Verurteilung von Umweltstraftaten bzw. -straftätern beeinflussen), finden sich Beiträge der Teilnehmer, in denen die Duldung von Umweltverstößen als ein Grund für die Nicht-Verurteilung genannt wird.

So heißt es z. B., daß die Sonderordnungsbehörden keine Anklage erheben, da es Versäumnisse bzw. Duldungen von Umweltdelikten gebe (1 Teilnehmer Polizei)). Ganz ähnlich sind 5 Teilnehmer (Polizei: 3; Sonderbehörden: 2) der An-

sicht, es existierten Genehmigungen und Duldungen von Straftaten.

Die Duldung von Umweltverstößen ist lediglich ein Problem des Behördenhandelns im Umweltbereich, sicher kein vorrangiges, aber sicher ein vorhandenes. Trotz des verhältnismäßig geringen Gewichts sollte dieser kritische Punkt daher nicht unerwähnt bleiben.

6. Die Polizei

In dem Abschnitt, der sich mit Konflikten zwischen den verschiedenen Behörden befaßt, wurde unter anderem ein erhebliches Konfliktpotential zwischen einer engagierten Polizei und den Ordnungsbehörden ausgemacht. Als ein Konflikt wird der zwischen dem Inzestitätsprinzip (Strafverfolgungsbehörden) und dem Opportunitätsprinzip (Ordnungsbehörden) ausgemacht.

Eine Bewertung dieser Prinzipien findet sich im Zusammenhang der Teilnehmermeinungen zu der Frage, ob die Anwendung des Kooperationsprinzips eine Umweltverschützung zuträgliches Verhaltensweise sei. Dem ist zu entnehmen, daß das Kooperationsprinzip als ein weichen strukturiertes zu bewerten. Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse stellt sich die Frage, wie die Rolle der Polizei von den Teilnehmern gesehen wird, ist es doch - im Gegensatz zu den Ordnungsbehörden - Aufgabe der Polizei, Umweltverstöße aufzudecken und zu verfolgen.

Das Resultat mag überraschen, wenn man an die erwähnte Skepsis der Teilnehmer hinsichtlich der Effektivität einer engagierten Polizei in Umweltverschützung denkt: Der Polizei wird eine durchaus bedeutsame Rolle bei der Bekämpfung der Umweltverschmutzung zugesprochen (Frage 54 der ersten Runde, vgl. Anhang).

Die große Mehrheit der Teilnehmer ist der Meinung, die Polizei könne zwar die Umweltverschmutzung nicht allein

bekämpfen, sie habe jedoch eine gewichtige Rolle; 87 Teilnehmer (73,7%) schließen sich dieser (von uns vorgegebenen) Meinung an.

Die bedeutendste Rolle wird der Polizei von den Teilnehmern der Gruppen Polizei, Justiz und Medien zugewiesen, insbesondere, wenn man die Antworten dieser Gruppen mit berücksichtigt, die auf andere Antwortkategorien entfallen:

- 9 Teilnehmer Polizei (69,2%) 7 Teilnehmer Justiz (77,7%) entscheiden sich für die oben genannte Meinung, die restlichen 2 Teilnehmer Justiz und die verbleibenden 4 Teilnehmer Polizei sind der Meinung, das Tätigwerden der Polizei sei das einzig effektive Mittel¹¹⁴.
- Bei den Teilnehmern Medien bestätigt sich diese Tendenz: 18 Teilnehmer (85,7%) entscheiden sich für "wichtige Rolle"; 2 für "einziges Mittel". Bei dieser Gruppe gibt es allerdings einen "Ausreißer", der der Ansicht ist, der Einsatz der Polizei sei kein Weg, um Umweltkriminalität zu bekämpfen.

Auffällig in ergebnisorientierter Hinsicht sind die Antworten der Gruppe Industrie. Hier sind überdurchschnittlich viele Experten (10 = 39,6%) der Meinung, der Einsatz der Polizei sei kein Mittel zur Bekämpfung der Umweltkriminalität; zudem gibt zusätzlich ein Industrie-Teilnehmer an, der Einsatz der normalen Polizei sei kein Mittel, so daß sich die Prozentzahl der Teilnehmer aus dieser Gruppe, die einen Einsatz der Polizei zur Bekämpfung der Umweltkriminalität für ineffektiv halten, auf 32,4 Prozent erhöht.

Dem entspricht auch, wenn nur 13 Teilnehmer Industrie (52,9%) der Ansicht, die Polizei spiele eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der Umweltkriminalität.

¹¹⁴ Diese Einschätzungen müssen sicherlich auch vor dem Hintergrund eines "Institutionengetriebenes" der je eigenen Institutionen gesehen werden, insbesondere gilt dies natürlich im aktuellen Zusammenhang für die Gruppe Polizei.

Die Zahlen verdeutlichen erneut, daß die Teilnehmer aus der Industrie ein zumindest partiell anderes Konzept hinsichtlich einer erfolgreichen Bekämpfung der Umweltkriminalität verfolgen als vor allem die Gruppen Polizei, Justiz, aber auch Medien.

Ferner bestätigt sich das bereits konstatierte "harte" Konzept, das die Journalisten vertreten.

Trotz dieser Divergenzen zwischen den einzelnen Befragten-
gruppen kann festgehalten werden, daß nach Einschätzung der Mehrzahl der Experten der Einsatz der Polizei bei der Bekämpfung der Umweltkriminalität unumgänglich ist.

Daß es sich bei dieser Feststellung nicht unbedingt um den Einsatz der Polizei in ihren momentanen Befindlichkeiten handeln kann, machen die Äußerungen ersichtlich, in denen zahlreiche Defizite in bezug auf Ausstattung und Wissen gerade auch der Polizei von den Teilnehmern konstatiert wurden.

7. Polizei und Normverankerung

Im Mittelpunkt dieses Abschnittes steht ein anderer Aspekt des polizeilichen Handelns: der Einfluß des Polizeihandelns auf Normverankerung und Bewußtseinsbildung.

Im Zusammenhang der Frage 8 der ersten Runde (vgl. Anhang) wurde u. a. gefragt, wie die Teilnehmer ein effektives Tätigwerden der Polizei in allen Verdachtsfällen bewerten, wenn es um die Verankerung der Norm "Umweltstraftaten sind in hohem Maße sozialschädlich und kein Kavaliersdelikt" geht. Die Zahlen, die die Meinungen der gesamten Diskussionsrunde repräsentieren, zeigen keine klaren Tendenzen - die Meinungen der Experten streuen vor allem zwischen den

Bewertungsfaktoren "2" (wenig Einfluß) und "4" (großer Einfluß)¹¹⁵.

Ähnlich wie bei anderen Fragen zeigt ein Blick auf die Verteilung der Antworten nach Gruppenzugehörigkeiten, daß die Gruppe Industrie dem Tätigwerden der Polizei eine geringere Bedeutung zuschreibt als die Gruppen Polizei und Medien.

Neben dieser Auffälligkeit ist ein weiteres interessantes Ergebnis zu vermerken: Die Teilnehmer der Gruppe Sonderbehörden sind am ehesten der Meinung, das Handeln der Polizei habe großen Einfluß auf die Normverankerung. 14 Teilnehmer dieser Gruppe (60,9%) halten ein effektives Tätigwerden der Polizei für einen Faktor von großer Bedeutung ("4").

Dieses Ergebnis muß sicherlich vor dem Hintergrund gesehen werden, daß die Sonderbehörden das Problemfeld Umweltkriminalität aus einer übergeordneten Perspektive sehen (und keine Erfahrungen mit einer "übereifrigen" Polizei gemacht haben, wie es bei den Teilnehmern aus dem Bereich Industrie der Fall sein könnte).

Betrachtet man die Bewertung der anderen vorgegebenen, möglichen Einflußfaktoren im Vergleich, bestätigt sich das Ergebnis des letzten Abschnittes, dem zufolge dem polizeilichen Handeln zwar grundsätzlich eine Bedeutung zugewiesen wird, ihr Handeln jedoch lediglich ein Faktor neben zahlreichen anderen ist. Im Hinblick auf die Beeinflussung der Normverankerung ist die Bedeutung des polizeilichen Verhaltens sogar als viel geringer einzuschätzen als andere Faktoren (hier: Medienberichterstattung und Umweltbewußtsein).

¹¹⁵ - Mit "2" belegen 33 Teilnehmer das Handeln der Polizei,
 - mit "3" 31 Teilnehmer und
 - mit "4" 39 Teilnehmer.

Ein Blick auf die Frage nach Beeinflussung der Normverankerung in den Teilgruppen (Industrie und Behörden (Frage 10 der ersten Runde, vgl. Anhang) zeigt noch deutlicher, daß das Verhalten der Polizei in diesem Bereich eine eher geringe Bedeutung hat. In der Gesamtheit bestätigt sich das Ergebnis, über das soeben berichtet wurde; die Verteilung der Bewertungen für die einzelnen Gruppen entspricht ebenfalls dem bereits referierten Resultat. Festzuhalten bleibt lediglich, daß dem Verhalten der Polizei eine etwas größere Bedeutung im Hinblick auf die Beeinflussung des industriellen Bereichs zugewiesen wird als im Hinblick auf die Normverankerung bei den Behörden.

Eine letzte Frage, die es in diesem Zusammenhang anzusehen gilt, ist die Frage 55 der ersten Runde (vgl. Anhang), die direkt danach fragt, ob die Polizei das Bewußtsein der Bevölkerung für Umweltkriminalität beeinflussen könne. Das Gros der Antworten streut um die Antwortkategorien, in denen von einem positiven Zusammenhang ausgegangen wird; fast die Hälfte der Teilnehmer (56 oder 47,5%) hält eine positive Beeinflussung lediglich für möglich (möglicherweise: 30; selten: 26 Nennungen).

Immerhin 28 Teilnehmer (23,7%) gehen aber davon aus, daß die Polizei und ihr Verhalten das Kriminalitätsbewußtsein der Bevölkerung in jedem Fall steigert; andererseits gehen nur noch 12 Experten (10,0%) von einem erheblichen Einfluß aus.

Zur Ergänzung seien die Zahlen für die anderen Vorgaben hinzugefügt: 17 Teilnehmer (14,4%) sehen keinerlei Einfluß; von diesen 17 Teilnehmern gehören allein 10 (1) der

Gruppe Industrie an¹¹⁶. Nur 3 Experten (2,5%) gehen schließlich von einem negativen Einfluß aus¹¹⁷.

Es bleibt festzuhalten, daß die Polizei ein Akteur im Handlungsfeld Umweltkriminalität ist, der Bedeutung erlangt vor allem im Zusammenhang mit der Verfolgung von Umweltstraftaten; dagegen ist die präventive Bedeutung des polizeilichen Handelns, und das heißt hier: die Bedeutung für eine verstärkte Normverankerung und ein gesteigertes Kriminalitätsbewußtsein, als nicht so bedeutend einzuschätzen. Ehe wir auf die Veränderungsvorschläge eingehen, die die Teilnehmer zur Beseitigung der festgestellten Defizite in erster Linie machen, soll der nächste Abschnitt zeigen, welche Defizite des Behördenhandelns nach Ende der Befragung als besonders relevant zu bezeichnen sind.

8. Probleme des Behördenhandelns - Klärung in der zweiten Runde

Im ersten Teil dieses Abschnittes werden wir auf solche Probleme eingehen, die für jede Einzelbehörde Geltung erlangen können, im zweiten Teil werden Probleme in den Mittelpunkt treten, die in erster Linie die Zusammenarbeit der Behörden betreffen (Übersicht für die Darstellung sind die Antworten auf die Frage 20 der zweiten Runde (vgl. Anhang)).

Zunächst soll die Einschätzung der Teilnehmer in den Mittelpunkt rücken, die sie hinsichtlich des Bewußtseins und

¹¹⁶ Nach der Untersuchung dieser Frage bestätigt sich demnach, daß die Industrie Teilnehmer dem polizeilichen Handeln sehr viel entgegensteht, überstehen als die übrigen Gruppen.

¹¹⁷ Industrie: 1
Sonderbehörden: 1
Verbände: 1

der Einsicht der Behörden um/in die Belange des Umweltschutzes finden.

Mangel an Wissen und Bewußtsein ist nach der Einschätzung der Teilnehmer der zweitwichtigste Faktor, der das Behördenhandeln (negativ) beeinflusst: Insgesamt bewerten 48 Experten (58,5%) diesen Punkt mit wichtig ("4") oder sogar mit sehr wichtig ("5"). Mit einer "4" belegen 27 Teilnehmer die Vorgabe, mit einer "5" 21 Teilnehmer.

Auffallend häufig sehen die Teilnehmer aus der Gruppe Polizei diesen Punkt als problematisch: 76,9 % dieser Gruppe sind der Ansicht, dieser Punkt sei von besonderer Wichtigkeit¹¹⁸.

Das wichtigste Problem, das die Teilnehmer ausmachen, ist die finanzielle, technische und sachliche Ausstattung der Behörden. Ein Blick auf die Zahlen verdeutlicht diese Aussage: 60 Teilnehmer (73,2%) bewerten dieses Problem als wichtig oder sehr wichtig (wichtig: 27 Nennungen; sehr wichtig: 33 Nennungen)¹¹⁹.

Daß die Teilnehmer unter "Ausstattung" auch die Ausstattung mit kompetentem Personal bzw. die Ausbildung meinen, wird an einigen Kommentaren deutlich, die sich in dem offenen Teil der Frage 20, aber auch an anderen Stellen des sechsten Kapitels des Fragebogens finden; auf die Bedeutung einer besseren Ausbildung werden wir zurückkommen.

Alle anderen Probleme, die in der Frage 20 angesprochen werden, beziehen sich auf die Zusammenarbeit der Behörden, auf unterschiedliche Aufgaben, auf unterschiedliche Handlungskonzepte. Wie die Teilnehmer diese Probleme bewerten und gewichten, wird uns nun beschäftigen.

¹¹⁸ Diese Einschätzung könnte damit zusammenhängen, daß die Gruppe Polizei den Verwaltungsbehörden immer wieder mangelnden Willen zur Verfolgung von Umweltdelikten unterstellt.

¹¹⁹ Ein Teilnehmer Industrie macht dagegen in einem Kommentar die Aussage: "Die Ausstattung der Behörden ist ausreichend".

Die Zusammenarbeit zwischen den Behörden wird als ein eklatant wichtiges Problem gesehen, das die Arbeit der Behörden mit Umweltschutzaufgaben beeinflußt. Von insgesamt 53 Teilnehmern (64,6%) wird dieses Problem als wichtig (23) oder sehr wichtig (30) bewertet.

Als besonders schwerwiegendes Problem sehen die Teilnehmer aus den Gruppen Polizei (76,9%), Justiz (77,8%) und Sonderbehörden (83,3%) die (mangelhafte) Zusammenarbeit zwischen den Behörden. Diese Einschätzung, vor allem seitens der Gruppen Polizei und Justiz, verwundert nicht, wenn man sich daran erinnert, daß von diesen Teilnehmern immer wieder beklagt wird, daß der Wille zur Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden bei den Verwaltungsbehörden nur mangelhaft ausgeprägt ist, daß es den Behörden an Anzeigebereitschaft mangelt usw.

Unsere Vermutung wird durch die Aussage eines Teilnehmers Polizei bestätigt, der in dem offenen Teil der Frage 20 beklagt: "Verwaltungsbehörden-Bedienstete haben Angst, daß Versäumnisse aufgedeckt werden und legen immer noch mehr Wert auf gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Verursachern als mit dem zweiten Teil der Verwaltung: Polizei und Justizbehörden".

Als ein ebenfalls bedeutsames Problem sehen die Teilnehmer den Kompetenzwirrwarr zwischen den Behörden (auch zwischen Bund, Ländern und Gemeinden). 40 Teilnehmer (48,8%) sehen dieses Problem als wichtig (20) oder als sehr wichtig (20) an.

Als besonders bedeutsames Problem sehen dies die Teilnehmer aus der Gruppe Polizei, die mit einem Anteil von 76,9 % den Kompetenzwirrwarr als wichtig oder sehr wichtig einschätzen. Ein Teilnehmer aus dieser Gruppe erläutert seine Position, wenn er in einem Kommentar schreibt: "Die Verfolgungspraxis sollte endlich bundeseinheitlich konsequent forciert werden. Wenige Länder sind aktiv, viele warten nur ab, sie agieren nicht. Reaktion ist zu wenig und bleibt Kosmetik".

Auch alle anderen, von uns genannten Probleme werden immer von mehr als 35 Prozent der Teilnehmer als wichtige oder sehr wichtige Probleme bewertet - bis auf eine Ausnahme: Die Konkurrenz zwischen Umweltverwaltungsbehörden und Strafverfolgungsbehörden sehen nur 28 % der Teilnehmer als schwerwiegendes Problem. Da die Probleme und Konflikte, auf die wir bisher nicht näher eingegangen sind, eine nicht so bedeutende Rolle spielen wie die

- des Bewußtseins und der Einsicht,
- der Ausstattung,
- der Zusammenarbeit und
- des Kompetenzwirrwarrs,

wollen wir zum Ende dieses Abschnittes lediglich auf einige Besonderheiten eingehen, die sich für die einzelnen Befragten-
tengruppen zeigen.

Die Gruppen Industrie und Ordnungsbehörden fallen dadurch auf, daß sie den unterschiedlichen Zielsetzungen der Verwaltungs- und der Strafverfolgungsbehörden ein besonderes Gewicht einräumen:

54,5 % der Teilnehmer aus der Gruppe Industrie und 50 % aus der Gruppe Ordnungsbehörden halten den Konflikt zwischen dem Ziel Strafverfolgung und dem der Schadensbegrenzung und Schadensbehebung für einen wichtigen bzw. sehr wichtigen Konflikt (für die gesamte Stichprobe ergibt sich ein Ergebnis von nur 40,2 %).

Die Teilnehmer der Gruppen Polizei und Justiz werten demgegenüber die Verwaltungsakzessorietät als besonders wichtiges Problem: 66,7 % der Experten aus der Gruppe Justiz und 69,2 % aus der Gruppe Polizei befinden, daß dieses Problem wichtig oder sogar sehr wichtig ist.

Auch dieses Ergebnis korrespondiert mit den bereits vorliegenden Ergebnissen und wird verständlich, wenn man bedenkt, daß das Prinzip der Verwaltungsakzessorietät die Handlungsspielräume der Strafverfolgungsbehörden einengt. Es bleibt jedoch als Ergebnis unserer Befragung festzuhalten, daß dieses Problem nicht von der Gesamtheit der Diskussions-

partner und Positionshalter entsprechend bewertet wird - von allen Teilnehmern halten nur 36,6 % die Akzessorietät für ein gravierendes Problem.

Bis zu diesem Punkt war in erster Linie die Darstellung von Problemen Ziel, die im Bereich "Verhalten der Behörden" von den Teilnehmern gesehen werden. Dem Behördenhandeln wird von den Experten eine große Bedeutung zugemessen, und - wie der Leser erfahren konnte und zum größeren Teil sicherlich bereits wußte - es werden eine doch erhebliche Anzahl von Defiziten aufgezeigt, die ein effektives Handeln der Behörden behindern, erschweren und teilweise sogar unmöglich machen.

Als relevante Probleme, die ein Handeln der Behörden behindern, das im Hinblick auf die Verwirklichung von Umweltschutz, vor allem aber auch im Hinblick auf die Eindämmung von Umweltkriminalität effektiv ist, werden von den Experten vor allem die folgenden ausgemacht:

- Es mangelt den Behörden an Einsicht in und Wissen und Bewußtsein um Umweltbelange.
- Die Ausstattung der Behörden ist mangelhaft.
- Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden funktioniert nur schlecht.

Eine gewisse Rolle spielen hierbei Fragen der Verschiedenartigkeit von Aufgaben und Zielen und das Problem der Verwaltungsakzessorietät.

- Der Kompetenzwirrwarr zwischen den Behörden, aber auch zwischen Bund, Ländern und Gemeinden hemmt ein effektives Handeln der Behörden.

Deutlich wurde in den Ausführungen aber auch, welche verschiedenartigen Aspekte des Behördenhandelns zu berücksichtigen sind; die Vielzahl der von den Teilnehmern konstatierten Probleme weist darauf hin, daß aus den mentalen, aber auch technischen Befindlichkeiten der Behörden, vor allem aber aus dem Behördenhandeln und (teilweise) seiner

Veränderung erhebliche Konsequenzen für die Entwicklung der Umweltkriminalität resultieren, denn:

- Behördenhandeln hat Einfluß auf die Genehmigung und Kontrolle von Anlagen;
- Behördenhandeln hat Einfluß auf die Entdeckung von Umweltdelikten;
- Behördenhandeln hat, wie wir in Kapitel D erfahren haben, Einfluß auf die Anzeige von Umweltdelikten;
- Behördenhandeln hat Einfluß auf die Ermittlung in Umweltstrafsachen;
- Behördenhandeln hat Einfluß auf die Verurteilung von Umweltstraftaten;
- Behördenhandeln hat Einfluß auf die Verwirklichung von Umweltschutz vor allem durch die Industrie.

Mit anderen Worten: In jedweder Hinsicht ist das Handeln der verschiedenen Behörden ein entscheidender Faktor im Handlungsfeld Umweltkriminalität. Aus dieser Feststellung resultieren Anforderungen an die Behörden, wenn ihr Handeln sich durch größtmögliche Effektivität im Hinblick auf eine Eindämmung der Umweltkriminalität auszeichnen soll. Nach Ansicht der Teilnehmer gilt es, die Defizite zu beseitigen; es gilt aber genauso, Denkstrukturen und Handlungsmuster aufzuberechnen, etwa um eine notwendige, bessere Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden mit ihren verschiedenen Denk- und Handlungsmustern zu gewährleisten.

Nach Abschluß unserer, mithilfe der Experten vorgenommenen "Bestandsaufnahme", in der relevante Probleme ausgemacht wurden, die das Behördenhandeln negativ beeinflussen, werden wir uns nun mit der Frage zu befassen haben, auf welche Weise das Behördenhandeln nach Ansicht der Experten effektiver gestaltet werden könnte.

II. Instrumente und Forderungen zur Effektivitätssteigerung des Behördenhandelns

1. Zur Effektivierung des Behördenhandelns - erste Runde

Die Orte, an denen die Experten in der ersten Runde ihre Vorschläge unterbringen, sind ganz unterschiedliche; so finden sich derartige Antworten im Zusammenhang der Fragen 3, 19, 22, 59, 6, 43, 52 und 31. Obwohl die Forderungen jeweils in spezifischen Kontexten stehen, betreffen sie doch fast immer das Behördenhandeln insgesamt. Aus diesem Grunde werden die Antworten der Teilnehmer in diesem Abschnitt gebündelt dargestellt - bis auf eine Ausnahme: Die Diskussion über die Anzeigepflicht wurde im Zusammenhang des Kapitels dargestellt, das sich dem Anzeigeverhalten von Bürgern und Behörden widmete. Zudem finden sich in den vorangegangenen Abschnitten dieses Kapitels verschiedentlich Forderungen der Teilnehmer.

Versuchen wir zunächst, die Vorschläge zu systematisieren. Es zeigt sich, daß die Vorschläge vor allem auf die Bereiche

- Veränderungen in der Organisation der Umweltbehörden
- Veränderungen (d. h. Klärung) der Kompetenzen
- Veränderungen im Verhalten (d. h. vor allem in der Nutzung der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten)
- Veränderungen in der Ausrüstung und Ausbildung der Behörden

abzielen, die wir in der Folge nacheinander kommentarlos konkretisieren werden.

- Ein Teilnehmer Medien fordert ganz allgemein einen Ausbau der Behörden (Frage 43).
- Auf das Fehlen von unabhängigen Kontrollbehörden weist ein Teilnehmer Sonderbehörden hin (Frage 3; ähnlich ein

- Teilnehmer Industrie (Frage 56); ähnlich ein Teilnehmer Justiz (Frage 43)).
- Die Trennung von Genehmigungs- und Kontrollbehörden wird von 6 Teilnehmern¹²⁰ gefordert (Frage 43).
 - Überkommunale Umweltbehörden und gewählte Ausschüsse bzw. unabhängige Behörden werden von 6 Teilnehmern¹²¹ für notwendig erachtet (Frage 52).
 - Die Einrichtung von speziellen Umweltbehörden in allen Rathäusern favorisiert ein Teilnehmer Medien (Frage 43).
 - Zwei Teilnehmer Ordnungsbehörden fordern, es sollten sachverständige Beamte der Landesbehörden hinzugezogen werden, wenn es um die Beurteilung von Umweltvergehen durch die Polizei gehe (Frage 22 und Frage 56)¹²².
 - Ein Teilnehmer Medien fordert die Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften für Umweltdelikte (analog zu denen für Wirtschaftskriminalität) (Frage 31).
 - Ein Teilnehmer Medien fordert die Einrichtung von speziellen Behörden wie einer Umweltpolizei, einer Umweltstaatsanwaltschaft und eines Umweltgerichtes (Frage 3).
 - Eine Umweltpolizei wird ebenfalls von 3 weiteren Teilnehmern Medien gefordert (Frage 43).
 - Es solle keine Detailkompetenzen auf Bund-Länder-Kreis-Gemeindeebene geben, fordert ein Teilnehmer Medien (Frage 6).
 - Die Aufgabenverteilung zwischen Polizei und Verwaltungsbehörden wird von einem Teilnehmer Industrie thematisiert, wenn er vorschlägt: "Vor dem Hintergrund der Ver-

120 Medien: 2
Sonderbehörden: 3
Justiz: 1

121 Medien: 1
Sonderbehörden: 3
Ordnungsbehörden: 1
Polizei: 1

122 Es muß vermerkt werden, daß diese beiden Teilnehmer selbst einer Ordnungsbehörde auf Landesebene angehören und vor diesem Hintergrund argumentieren.

waltungsakzessorietät sollte die Polizei in der Regel nur dann einschreiten, wenn die sachkundigere Fachbehörde das empfiehlt. In der Regel bedarf die Verwaltungsbehörde nicht der Überwachung durch Polizei als Umweltüberbehörde" (Frage 56).

- Zwei Experten (Ordnungsbehörden und Justiz) machen einen Vorschlag zur Organisation der Zusammenarbeit. Sie sind der Ansicht, die Fachbehörden sollten die naturwissenschaftlichen Ermittlungen führen und Rechtswidrigkeiten belegen; die Polizei dagegen solle Zeugen vernehmen und bei Untersuchungen mitwirken (Frage 56).
- Fast entgegengesetzt fordert ein Teilnehmer Industrie, es sei eine speziell ausgebildete, mit fundierter Fachkenntnis ausgestattete Polizei, die Tat und Täter selbständig ermittelt, notwendig (wie in anderen Kriminalitätsbereichen) (Frage 56).
- Auf die Erfordernis einer Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden macht ebenfalls ein Teilnehmer Industrie aufmerksam, der die Ansicht vertritt, Polizei und Ordnungsbehörden müßten intensiv zusammenarbeiten (speziell im industriellen Sektor), da die Polizei nicht jede Genehmigung kennen könne (Frage 56).
- Ohne nähere Begründung wird eine bessere Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen Überwachungsbehörden und Polizei bzw. Strafverfolgungsbehörden von insgesamt 11 Teilnehmern¹²³ gefordert (Frage 43).
- Ein Teilnehmer Sonderbehörden fordert eine Abstimmung zwischen Polizei und Umweltfachbehörde über die Verfahrensweise (Frage 56).
- Bei Polizei und Ordnungsbehörden sollte die Zuständigkeit auf eine Stelle konzentriert werden, fordern zwei Teilnehmer Medien (Frage 56).

123 Medien: 1
 Sonderbehörden: 3
 Ordnungsbehörden: 2
 Polizei: 2
 Justiz: 2
 Wissenschaft: 1

- Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaften sollten nach Ansicht von 3 Teilnehmern (Justiz: 2; Polizei: 1) bei den Umweltverwaltungsbehörden eingesetzt werden (Frage 43).
- Formelle Zuständigkeitszuweisungen müssen präziser erfolgen; sonst seien Veränderungen nicht absehbar - das meint ein Teilnehmer Industrie (Frage 43).
- Den Erlaß von Dienstanweisungen (mit fest umrissenen nachweisbaren Tatbeständen bzw. mit klaren gesetzlichen Regelungen) fordern 10 Teilnehmer¹²⁴ (Frage 43).
- 4 Teilnehmer¹²⁵ fordern ein härteres Vorgehen der Behörden, einen "straffen Vollzug" bzw. die Durchsetzung der Gesetze (Frage 31).
- Konsequente Durchsetzung vorhandener gesetzlicher Vorschriften und mehr Durchsetzungsbereitschaft der Behörden halten 4 Experten¹²⁶ für erforderlich (Frage 52).
- Eine Verbesserung bzw. eine Verschärfung der Kontrollen fordern im Zusammenhang der Frage 6 insgesamt 18 Teilnehmer (davon gehören 11 zur Befragtengruppe Behörden¹²⁷) (Frage 6).
- Kompromißloses Verwaltungshandeln fordert ein Teilnehmer Polizei (Frage 6).

124 Industrie: 1
 Sonderbehörden: 4
 Ordnungsbehörden: 3
 Polizei: 2

125 Industrie: 1
 Medien: 1
 Sonderbehörden: 1
 Justiz: 1

126 Sonderbehörden: 1
 Ordnungsbehörden: 1
 Polizei: 2

127 Sonderbehörden: 6
 Polizei: 2
 Justiz: 2
 Ordnungsbehörden: 1
 Medien: 2
 Industrie: 4
 Wissenschaft: 1

- Bei wiederholter Verletzung von Umweltschutzbestimmungen sollten begünstigende Akte der Fachbehörden widerrufen oder versagt werden, empfiehlt ein Teilnehmer Polizei (Frage 6).
- Ein Teilnehmer Polizei fordert ein Handeln, das organisatorisch-planerisch und präventiv-kontrollierend in vertrauensvoller Zusammenarbeit geschehen solle (Frage 6).
- Mehr Verurteilungen fordert ein Teilnehmer Medien (Frage 31); und eine schärfere Ahndung der Straftaten durch die Gerichte fordern 3 Teilnehmer (Sonderbehörden: 1; Ordnungsbehörden: 2) (Frage 43).
- Das Kooperationsprinzip kritisieren zwei Teilnehmer Sonderbehörden, wenn sie fordern, das Aushandeln vor Auflagen müsse beendet werden (Frage 31 und Frage 43).
- Ebenso wird eine Realisierung des Kooperationsprinzips empfohlen; eine derartige Vorstellung wird von 5 Teilnehmern vorgetragen¹²⁸ (Frage 6).

Schließlich werden Forderungen aufgestellt, die sich vor allem auf die Ausstattung der Behörden beziehen:

- Die Verbesserung der apparativen Kontrollen fordert ein Teilnehmer Justiz (Frage 6).
- Entsprechend fordert ein anderer Teilnehmer Justiz eine starke Verbesserung des verwaltungsbehördlichen Instrumentariums (Frage 6).

Die besondere Betonung, die Fragen des Wissens respektive des Nichtwissens in den Antworten der Teilnehmer erlangt, setzt sich in den Veränderungsforderungen und -wünschen fort, auf die wir etwas detaillierter eingehen wollen:

- Eine Verbesserung der Ausbildung mit ständiger Nachschulung fordert recht allgemein ein Teilnehmer Justiz (Frage 3).

¹²⁸ Sonderbehörden: 2
Ordnungsbehörden: 2
Polizei: 1

Besser qualifiziertes Personal wird sowohl für die Polizei als auch für die Fachbehörden gefordert:

- Im Zusammenhang der Frage 52, die nach Lösungsmöglichkeiten für möglicherweise vorhandene Zielkonflikte innerhalb der Verwaltungsbehörden fragt, sehen drei Teilnehmer (Polizei, Medien, Industrie) im Einsatz von qualifiziertem Personal bzw. in der Schulung des Personals der Fachbehörden eine Lösung.
- Ebenfalls in Antworten auf die Frage 52 äußern 14 Teilnehmer¹²⁹ die Forderung: Behörden brauchen mehr Fachleute in Form von Naturwissenschaftlern und Ingenieuren, um "die Lage vor Ort besser abschätzen zu können"¹³⁰. Diese Teilnehmer sehen nur Fachleute als befähigt, die schwierige Materie "Umweltschutz" zu durchdringen.
- Die Forderung nach einer verbesserten Ausbildung (und das heißt nach mehr fachkundigem Behördenpersonal) findet sich ebenfalls in zahlreichen Antworten auf die Frage 43, die nach den Voraussetzungen für ein verändertes Anzeigeverhalten der Behörden fragt. In 26 Antworten¹³¹

129 Medien: 1
 Industrie: 7
 Polizei: 2
 Justiz: 1
 Sonderbehörden: 3

130 Daß diese Experten, von denen allein 7 aus der Gruppe Industrie stammen, u. a. deswegen qualifizierteres Personal bei den Ordnungsbehörden fordern, weil diese Fachleute in der Lage wären, Kompromisse bzw. Stufenpläne machen zu können, sei am Rande erwähnt.

131 Medien: 7
 Industrie: 9
 Wissenschaft: 1
 Polizei: 1
 Sonderbehörden: 4
 Ordnungsbehörden: 4

wird eine bessere Ausbildung als ein Faktor genannt, der das Anzeigeverhalten der Behörden verändern würde¹³².

- Auch zur Bewältigung von Konflikten zwischen den einzelnen Behörden wird eine bessere Ausbildung als ein Beitrag zur Minderung der Konfliktpotentiale angesehen. Im Zentrum stehen unter diesem Aspekt die Qualifikationen der Polizeibehörden; so heißt es in Antworten auf die Frage 56, daß eine Bewältigung von möglichen Konflikten durch "eine entsprechende Schulung der Polizei" erreicht werden könnte (1 Teilnehmer Sonderbehörden).

Ähnlich sieht es ein Teilnehmer Industrie; seine Empfehlung lautet: "Es braucht eine speziell ausgebildete, mit fundierter Fachkenntnis ausgestattete Polizei, die Tat und Täter selbständig ermittelt (wie in anderen Kriminalitätsbereichen)".

Außer diesen Vorschlägen finden sich in den Antworten eine ganze Reihe weiterer Ideen und Forderungen, die diskutiert werden (so sind mehrere Teilnehmer z. B. in bezug auf die Ermessensspielräume der Umweltverwaltungsbehörden völlig unterschiedlicher Meinung), doch soll es mit der Auflistung ein Bewenden haben. Es ist ersichtlich, daß die Vorschläge partiell diametral entgegengesetzt sind. Die Vor-

¹³² Es sei allerdings noch einmal darauf hingewiesen, daß es hierbei nicht nur um eine Veränderung als Verstärkung geht, denn wie sich im vorangegangenen Kapitel zeigte, sind etliche der Teilnehmer der Ansicht, ein verstärktes Anzeigeverhalten habe eher negative Konsequenzen für die Verwirklichung von Umweltschutz. Demnach sind die Forderungen nach einer besseren Ausbildung unter zwei Aspekten zu betrachten:

- Im Zusammenhang mit der Feststellung, die Polizei neige aus Unwissenheit zu Übereifer, wird deutlich, daß als eine Konsequenz aus einer Verbesserung der Ausbildung das kompetente Anzeigeverhalten gemeint ist; ein Anzeigeverhalten, das sich auf die wirklich bedeutsamen Fälle konzentriert.
- Andererseits ist natürlich auch das verstärkte Anzeigeverhalten der Behörden eine Folge aus einer besserer Ausbildung, sind die Mitarbeiter der Behörden doch viel eher in der Lage, Umweltdelikte zu erkennen und einzuordnen.

schlüsse ergeben kein klares Bild, es sind kaum Tendenzen abzulesen. Welche Vorschläge sich nach der zweiten Runde herauskristallisieren, werden wir im nächsten Abschnitt in Augenschein nehmen.

2. Zur Effektivierung des Behördenhandelns - zweite Runde

Verschiedenste Möglichkeiten, Behördenhandeln zu effektivieren, haben wir im letzten Abschnitt kennengelernt; wie alle Teilnehmer über diese teilweise individuellen Ideen befinden, sollte in der zweiten Runde die Frage 21 (vgl. Anhang) klären, die zahlreiche Maßnahmen zur Abstimmung stellt. Eine besondere Bedeutung wird

- der verbesserten Qualifikation (63 Nennungen),
- einem verbesserten Informationsfluß zwischen den Behörden (61 Nennungen),
- der besseren apparativen und technischen Ausrüstung (52 Nennungen) und
- der gemeinsamen Ausbildung der verschiedenen Fachbeamten (49 Nennungen)

zugewiesen.

Neben diesen Vorschlägen, auf die die meisten Nennungen entfallen, werden von den Teilnehmern

- die bessere Ausbildung (47 Nennungen)
 - die Einrichtung spezieller Gruppen bei Gerichten und Staatsanwaltschaften (42 Nennungen) und
 - die Einsetzung spezieller Polizeigruppen (39 Nennungen)
- als wirksame Maßnahmen eingeschätzt.

Bei dieser Frage ist es, wie der Leser sogleich sehen kann, besonders interessant, die Antworten der einzelnen Gruppen zu betrachten - interessant natürlich wieder in erster Linie, um zu prüfen, welche Konzepte zur Bekämpfung der Umweltkriminalität die einzelnen Gruppen verfechten:

- Mehr Fachpersonal fordern alle Gruppen gleichmäßig, man muß jedoch annehmen, daß die einzelnen Gruppen verschiedene Gründe für ihre Forderung haben:

Daß die (kompetenten) Industriebetriebe sich von unwissenden Beamten (vor allem Polizeibeamten) "belästigt" fühlen, wird in den Ausführungen dieses gesamten Berichtes deutlich; zudem muß man davon ausgehen, daß die Teilnehmer aus der Industrie unterstellen, das Problem Umweltkriminalität werde gerade auch aufgrund des mangelhaften Wissens- und Qualifikationsstandes der Strafverfolgungsbehörden überbetont und auch falsch angegangen. An dieser Stelle wird erneut deutlich, daß die Teilnehmer aus der Gruppe Industrie einen viel stärkeren Zusammenhang zwischen Eindämmung der Umweltkriminalität durch Schaffung von (angemessenen und machbaren) Möglichkeiten für Umweltschutzmaßnahmen sehen als einige andere unserer Befragtengruppen.

Die Teilnehmer der Strafverfolgungsbehörden treten voraussichtlich für diesen Vorschlag ein, da eine verbesserte Qualifikation möglicherweise auch die Chancen zur Entdeckung und Ermittlung von Umweltstraftaten erhöhen würde.

- Der Vorschlag, den Informationsfluß zu verbessern, um einen optimalen Wissensstand zu erreichen, wird ebenfalls von allen Gruppen favorisiert. Auch hier dürften die obengenannten Gründe eine gewichtige Rolle spielen.
- Eine bessere apparative und technische Ausrüstung favorisieren alle Gruppen mit einer Ausnahme: Die Teilnehmer aus der Gruppe Industrie sehen in diesem Vorschlag keinen, der das Behördenhandeln verbessern könnte, wenn es um die Eindämmung der Umweltkriminalität geht. Nur 30 % dieser Gruppe halten diesen Vorschlag für brauchbar (Gesamtergebnis: 64,2%).
- Für eine gemeinsame Ausbildung der verschiedenen Fachbeamten, die das Verständnis für die Sichtweise des jeweils

anderen fördern soll, sprechen sich ebenfalls alle Gruppen bis auf eine aus: Die Gruppe Ordnungsbehörden tritt nur mit einem Anteil von 25 % für die Verwirklichung dieses Vorschlags ein (Gesamtergebnis: 60,5%). Dieses Ergebnis mag damit zusammenhängen, daß die Teilnehmer aus dieser Gruppe am wenigsten beklagen, die Zusammenarbeit funktioniere nicht, wie sich zeigte¹³³.

- Der Vorschlag, spezielle Gruppen bei Staatsanwaltschaften und Gerichten zu schaffen, wird in erster Linie von den Teilnehmern der Gruppen Polizei, Justiz und Medien unterstützt. Diese drei Gruppen sind weit überdurchschnittlich der Ansicht, diese Maßnahme sei zur Effektivierung des Behördenhandelns erforderlich.

Die prozentualen Anteile in allen Gruppen verdeutlichen die Aussage: Polizei: 85,7 %, Justiz: 77,8 %, Medien: 90%, Sonderbehörden: 44,4 %, Ordnungsbehörden: 25 %, Industrie: 15 %. Das Ergebnis für die gesamte Stichprobe liegt bei 51,9 %.

- Für spezielle Einsatzgruppen der Polizei mit weitreichenden Kompetenzen treten in erster Linie die Gruppen Polizei, Medien, Sonderbehörden und Justiz ein, während die Gruppen Industrie und Ordnungsbehörden diesem Vorschlag nicht viel abgewinnen können. Auch diesmal sollen die Zahlen als Beleg dienen: Polizei: 85,7 %, Medien: 80%, Sonderbehörden: 66,7 %, Justiz: 55,6 %, Industrie: 10%, Ordnungsbehörden: 0 %. Das Gesamtergebnis liegt bei 48,1 %.

Zum Ende soll ein Blick auf die Vorschläge geworfen werden, die von der Mehrzahl der Teilnehmer nicht als so erfolgversprechend angesehen werden:

¹³³ Es waren die Teilnehmer aus den Gruppen Polizei, Justiz und Sonderbehörden, die schwerwiegende Probleme in der mangelnden Zusammenarbeit der Einzelbehörden sahen.

- Zunächst soll ein Vorschlag in den Mittelpunkt treten, der nicht auf ein Ergebnis der ersten Runde zurückgeht, sondern von uns hinzugefügt wurde: "Job-rotation" der Beamten mit Umweltschutzaufgaben, ein Vorschlag, der sowohl die Rotation der Beamten in den verschiedenen Behörden als auch zwischen Behörden und Industrie beinhaltet. Da dieser Vorschlag unseres Erachtens sehr weitreichende Konsequenzen hat und zudem der Denkweise der Teilnehmer nicht unbedingt entgegenkommt (für uns alle ist Job-rotation etwas ungewohntes), verwundert die relativ hohe Akzeptanz, die dieser Vorschlag findet: Immerhin 22 Teilnehmer (27,2%) können sich für diese Idee erwärmen.

Ähnlich wie bisher, ist ein Blick auf die Gruppen interessant, die sich besonders häufig für unsere Idee aussprechen. Die Teilnehmer aus den Gruppen Industrie und Ordnungsbehörden sind von unserem Vorschlag besonders angetan; sie entscheiden sich zu 45 % bzw. zu 50 % für diese Idee. Relative Akzeptanz findet der Gedanke noch bei den Sonderbehörden (27,8%). Dagegen stellt dieser Gedanke für die Teilnehmer aus den Gruppen Polizei (14,3%), Justiz (0%) und Medien (10%) keinen gangbaren Weg dar.

Grund für die Entscheidungen der Teilnehmer könnte u. a. das Nicht-Kennen des anderen bzw. das Gefühl einer "Gegnerschaft" sein, denn wenn man überlegt, welche positiven Konsequenzen ein derartiges Kennenlernen des je anderen Bereichs hätte (z. B. wäre eine mögliche Folge die bessere Durchschaubarkeit von Betriebsabläufen, aber auch die von technischen Möglichkeiten und Grenzen), würde zum einen eine realistische Sichtweise gefördert, zum anderen würden aber möglicherweise auch die Möglichkeiten der Polizei verbessert, Umweltdelikte erkennen und auch nachweisen zu können.

- Eine Vereinheitlichung von Handlungsanweisungen halten nur 22 Teilnehmer (27,2%) für einen fruchtbaren Vorschlag.

- Eine Stärkung der Verwaltungsbehörden wird von einer identischen Anzahl von Teilnehmern begrüßt, und zwar in erster Linie von Teilnehmern aus der Gruppe Industrie (45%) und aus der Gruppe Ordnungsbehörden (62,5%).
- Die geringste Anzahl von Nennungen kann der Vorschlag Einrichtung unabhängiger Kontrollbehörden auf sich vereinigen: Nur 18 Teilnehmer (22,2%) können sich für diese Idee erwärmen.

Im Schwerpunkt treten die Teilnehmer demnach einerseits für Vorschläge ein, die die Voraussetzungen für effektives behördliches Handeln verbessern (Qualifikation und Ausbildung, apparative und technische Ausrüstung).

Summiert man zu diesen, von den Teilnehmern favorisierten, Forderungen die oben aufgeführten zahlreichen Hinweise auf Qualifikations- und Wissensmängel als implizite Forderungen nach einer höheren Qualifikation, so läßt sich festhalten:

- Eine große Zahl der Teilnehmer ist der Ansicht, daß sich das Behördenhandeln als effektiver zeigen würde, wenn der Ausbildungs- und Wissensstand der Behördenmitarbeiter ein anderer wäre. Mehr Wissen, mehr Sachverstand und eine verbesserte Aus- und Fortbildung hätte demnach Auswirkungen:
 - auf die Effektivität der polizeilichen Arbeit im Handlungsfeld Umweltkriminalität,
 - auf eine qualifizierte Urteilsfindung seitens der Justiz,
 - auf eine angemessene Wahrnehmung von Umweltschutzaufgaben seitens der Verwaltungsbehörden¹³⁴,
 - auf die Zusammenarbeit der verschiedenen, mit Umweltschutz befaßten Behörden.

¹³⁴ Es ist allerdings darauf zu achten, daß die Teilnehmer unter einer "angemessenen" Erfüllung von Umweltschutzaufgaben durchaus Unterschiedliches verstehen.

Andererseits sprechen sich die Teilnehmer für solche Verbesserungsmaßnahmen aus, die die Zusammenarbeit der Behörden und das Verständnis der verschiedenen Behörden füreinander positiv beeinflussen könnten.

Demgegenüber ist die Einrichtung von speziellen Behörden, die sich ausschließlich der Verfolgung und Ahndung von Umweltdelikten widmen oder als "autonome" Kontrolleinrichtungen fungieren, aber auch die einseitige Stärkung der Verwaltungsbehörden nach Einschätzung der Mehrheit der Experten kein Weg, um das Handeln der Behörden im Hinblick auf die Eindämmung von Umweltkriminalität zu effektivisieren.

III. Zur Entwicklung des Behördenhandelns

Zum Schluß dieses Kapitels wollen wir einen Blick auf die Frage 22 der zweiten Runde werfen (vgl. Anhang), in der die Teilnehmer um eine Einschätzung des Behördenhandelns in der Zukunft gebeten wurden.

Um es vorwegzunehmen: Die Einschätzung der Experten ist in der Tendenz optimistisch; allerdings sind ihrer Ansicht nach Umweltpolitik und Umweltgesetzgeber gefordert, um das gegenwärtige Behördenhandeln zu verbessern.

Das erweist sich an der Antwortenverteilung, der zufolge eine Mehrheit der Teilnehmer zu der Einschätzung kommt, das Behördenhandeln werde in der Zukunft so gestaltet sein, daß eine Bekämpfung der Umweltkriminalität möglich ist:

- 42 Teilnehmer (51,9%) sehen eine positive Veränderung des Behördenhandelns, wenn die umweltpolitischen und umweltrechtlichen Vorgaben klarer und eindeutiger werden.
- 27 Teilnehmer (33,3%) schätzen sogar, daß die Behörden in der Zukunft in der Lage sein werden, Umweltkriminalität zu bekämpfen, ohne daß sie diese Aussage an irgendwelche Bedingungen knüpfen.

- Daß die Behörden "sehr bald" in der Lage sein werden, Umweltkriminalität effektiver zu bekämpfen, meinen allerdings nur 2 Teilnehmer.
- Andererseits sind aber auch nur 5 Teilnehmer (6,2%) der Meinung, es gebe keine Chancen der Veränderung und Effektivierung, da die Probleme grundsätzlicher Natur seien.

Eine große Übereinstimmung besteht darin, daß Veränderungen notwendig sind: Nur 9 Teilnehmer (11,1%) halten Veränderungen für nicht notwendig, da die Behörden bereits heute effektiv arbeiten.

Auch diesmal wollen wir einen kurzen Blick auf die Gruppenantworten werfen, die zum Teil recht aufschlußreich sind, in einem Punkt aber vor dem bisher Gesagten überraschen: Die Teilnehmer aus der Gruppe Justiz sind zu 55,6 % der Ansicht, daß die Behörden in einigen Jahren die Umweltkriminalität erfolgreich bekämpfen werden (allerdings knüpfen die übrigen 44,4 % Bedingungen an eine derartig positive Veränderung, wenn sie sich für die Antwortvorgabe 3 entscheiden).

Die Ordnungsbehörden sind ebenfalls als besonders optimistisch zu bezeichnen: Immerhin 62,5 % dieser Gruppe sehen eine positive Veränderung in einigen Jahren, die nicht an Veränderungen in anderen Bereichen gebunden ist.

Die Gruppe Industrie fällt auf, da hier ein besonders großer Anteil der Ansicht ist, es brauche keinerlei Veränderungen; mit einem Anteil von 40 % vertreten die Teilnehmer dieser Gruppe diese Ansicht.

Andererseits sind jedoch ebenfalls 40 % der Meinung, daß die Behörden effektiver arbeiten würden, wenn sich die umweltpolitischen und umweltrechtlichen Vorgaben änderten.

Bereits zu Beginn dieses Abschnittes wurde die Konsequenz aus den Antworten der Teilnehmer formuliert: Eine Eindämmung der Umweltkriminalität stellt eine Herausforderung

für Umweltpolitiker und Umweltgesetzgeber dar - in welcher Weise sie initiativ werden könnten, wird in diesem Bericht in vielen Aspekten ersichtlich.

F. AKTEURE IV: STIGMATISEURE ODER ZUR GESELLSCHAFTLICHEN VERURTEILUNG VON UMWELTSTRAFTATEN UND -TÄTERN

Auf die Bedeutung der gesellschaftlichen Verurteilung von Umweltdelikten für das Handlungsfeld Umweltkriminalität gingen wir bereits in Kapitel C ein, das sich mit möglichen Kalkulationen eines Umweltstraftäters befaßte. Dort hieß es, die Gefahr, gesellschaftliche Nachteile zu erleiden, sei gering, wenn man eine Umweltstraftat begangen habe. Trotz dieser, von den Experten angenommenen, gegenwärtig geringen Reaktionen der Gesellschaft werden aber von den Teilnehmern der ersten Runde Instanzen ausgemacht, die im wesentlichen die Bewertung und Sanktionierung von Umweltstraftaten bzw. -tätern bestimmen.

Auf solche "Stigmatisseure" wollen wir zunächst unser Augenmerk richten, bevor wir in der Folge einerseits die von den Experten ausgemachten Ursachen für die kaum vorhandene gesellschaftliche Verurteilung von Umweltstraftaten darstellen und andererseits die von den Teilnehmern der zweiten, abschließenden Runde angenommenen Entwicklungen in diesem Problemfeld betrachten.

I. Die Akteure

Ein Blick auf die Antworten der Experten auf die Frage 25 des ersten Fragebogens (vgl. Anhang), in der mögliche "Stigmatisierungsinstanzen" benannt werden, wird uns näheren Aufschluß über die Akteure oder Akteursgruppen geben, die im wesentlichen aktiv an einer Verurteilung von Umweltstraftaten mitwirken.

Während die meisten der von uns vorgegebenen Akteure als eher unbedeutend bewertet werden, wird den Medien und den Umweltschutzorganisationen eine überragende Bedeutung als öffentlichen Kritikern zugeschrieben. Im Gegensatz zu Nen-

nungen, die sich meist zwischen 0 und 20 bewegen, werden die beiden genannten Akteure mit folgenden Zahlen belegt:

- Medien

- bedeutsam für Bevölkerung: 50 Nennungen,
- bedeutsam für Industrie: 90 Nennungen,
- bedeutsam für Behörden: 80 Nennungen.

- Umweltschutzorganisationen

- bedeutsam für Bevölkerung: 62 Nennungen,
- bedeutsam für Industrie: 81 Nennungen,
- bedeutsam für Behörden: 79 Nennungen.

Für die gesellschaftlichen Bereiche Industrie und Behörden gibt es einige wenige weitere relevante "Stigmatisiere" (entsprechend wichtige Bewertungsinstanzen sind für den Bereich Bürger nicht auszumachen). Die Anzahlen der Nennungen zeigen, um welche Akteure es sich im einzelnen handelt (genannt werden nur die, auf die mindestens 35 Nennungen entfallen):

- Industrie:

- Vorgesetzte: 39 Nennungen,
- Verbände: 42 Nennungen.

- Behörden:

- Vorgesetzte: 72 Nennungen,
- Kollegen: 40 Nennungen.

Diesen Ergebnissen zufolge kommt zum einen dem Verhalten von Vorgesetzten eine erhebliche Bedeutung zu; hier wäre demnach eine verstärkte Verankerung des Umweltschutzgedankens wünschenswert - und zu fördern. Ähnlich wäre eine verstärkte Aufnahme des Umweltschutzgedankens durch die Industrieverbände von Nutzen. Eine ganz besondere Rolle spielen jedoch nach Ansicht der Experten - das zeigen die Zahlen - Umweltschutzorganisationen und die Medien.

II. Mangelnde Verurteilung von Umweltstraftaten - Ursachen

Wir wollen nun einen kurzen Blick auf die Ursachen werfen, die die Experten in der ersten Runde für die kaum vorhandene gesellschaftliche "Ächtung" von Umweltstraftaten benennen und die in der zweiten Runde zur Diskussion gestellt wurden.

In der ersten Runde nennen die Teilnehmer im wesentlichen die folgenden Gründe¹³⁵:

- mangelnde Akzeptanz der Normen des Umweltstrafrechts,
- mangelndes Umwelt- und Unrechtsbewußtsein,
- geringere Bewertung von Gemeineigentum im Gegensatz zu Privateigentum,
- mangelndes Verständnis für die Bedeutung und die Folgen von Umweltstraftaten,
- die soziale Stellung des Täters ("white collar crime"),
- Rechtfertigung des Deliktes durch "Nutznießer" der Umweltstraftat (Kommunen, Gewerkschaften) bzw. indirekte Unterstützung durch Verbände und Politiker.

Aus diesen vielfältigen Ursachen kristallisierten sich in der zweiten Runde der Befragung insbesondere drei heraus, wie die Zahlen (Frage 13 (vgl. Anhang)) verdeutlichen:

- Eine besondere Bedeutung hat nach der Einschätzung der Teilnehmer der zweiten Runde die jeweils verschiedenartige Bewertung von Privateigentum im Vergleich zur Bewertung des Gemeineigentums: 61 Teilnehmer belegen diese Antwortvorgabe mit den Faktoren "4" oder "5".
- Eine zweite Ursache sehen die Teilnehmer in einem Mangel an Umweltbewußtsein, das von 45 Teilnehmern als ein wich-

¹³⁵ Da die Überschneidungen in den Antworten auf die Fragen 23 und 26 der ersten Runde (vgl. Anhang) sehr groß sind, werden die Antworten - nach Themenbereichen gebündelt - gemeinsam dargestellt.

tiger oder sogar sehr wichtiger Grund für die mangelhafte gesellschaftliche Verurteilung von Umweltstraftaten und Umweltstraftätern angesehen wird.

- Verantwortlich für die mangelnde Negativ-Bewertung von Umweltstraftätern ist außerdem die Überbetonung des wirtschaftlichen bzw. sozialen Aspekts (Arbeitsplätze, Steuereinnahmen, Lebensstandard) - diese Ansicht wird zumindest von 44 Teilnehmern vertreten.

Diesen drei Gründen gegenüber sind die beiden anderen, im Fragebogen als mögliche Gründe genannten von nur geringer Bedeutung:

- Nur 29 Teilnehmer sehen die mangelnde Normverankerung als wichtigen Grund;
- der Sozialstatus des Täters spielt nach Meinung von 23 Teilnehmern eine entscheidende Rolle.

Demnach existieren gewichtige und nur mittel- bis langfristig zu beseitigende Gründe dafür, daß Umweltdelikte eine weniger negative gesellschaftliche Bewertung erfahren als einige andere Deliktsarten.

Es zeigt sich an dieser summarischen Aufstellung, daß in erster Linie Fragen des Bewußtseins, der Normen, aber auch der gesamtgesellschaftlichen Wertigkeiten und Wertmaßstäbe für den Problembereich der gesellschaftlichen Verurteilung von Umweltstraftaten und -tätern eine Bedeutung haben. Auf diese Fragen werden wir zurückkommen: in Kapitel H, in dem wir uns ausführlich mit Problemen von Wissen und Bewußtsein auseinandersetzen werden, und in Kapitel K, in dem wir in Kürze auf Probleme des gesellschaftlichen Wertesystems eingehen werden.

III. Entwicklungen

Geht man davon aus, daß die gesellschaftliche Verurteilung von Straftaten eine abschreckende Wirkung hat und die "Äch-

tung" von Umweltdelikten zu wünschen übrig läßt, wird interessant zu fragen,

- ob diese Annahme von den Experten überhaupt unterstützt wird und
- welche Entwicklungen nach Einschätzung der Experten zu erwarten sind, d. h. ob Umweltstraftaten weiter - wie es heute nach Ansicht der Experten der Fall ist - als Kavaliersdelikt angesehen werden oder ob sie in der Zukunft ähnlich bewertet werden wie andere Straftaten (Kapitalverbrechen).

Um zu diesen Problemen Stellungnahmen der Teilnehmer zu erhalten, wurden in der zweiten Runde zwei entsprechende Fragen gestellt (Fragen 14 und 15, vgl. Anhang).

Wenn man die Antworten auf die Frage 14 betrachtet, in der die Teilnehmer gebeten waren, die Entwicklung in diesem speziellen Bereich einzuschätzen, zeigt sich - entgegen den bislang vorgestellten Befunden - ein recht optimistisches Bild:

- 56 Teilnehmer prognostizieren, daß die Angst vor einer gesellschaftlichen Verurteilung in der Folge eines Umweltdeliktcs steigen muß, da das Bewußtsein für den Wert unserer Umwelt in der Gesamtbevölkerung steigt.
- 26 Teilnehmer vertreten sogar die Meinung, es finde bereits heute eine Verurteilung im Falle von schweren Delikten statt.

Allerdings hängen die relativ zahlreichen Nennungen, die auf letztere Antwortvorgabe entfallen, möglicherweise damit zusammen, daß es in der Vorgabe heißt, es bedürfe keiner Veränderungen.

Die Antworten auf die Frage 15 bestätigen die Vermutung, daß vor allem auch Teilnehmer, die keine Veränderungen für notwendig halten, sich für die zweite Aussage entscheiden: 42 Teilnehmer meinen, es solle nicht mehr Instanzen

geben, die Umweltdelikte bzw. Umweltdelinquenten verurteilen.

Entgegen den Antworten auf die Frage 14, die erwarten ließen, die Teilnehmer hielten eine gesteigerte gesellschaftliche Verurteilung von Umweltdelikten für wünschenswert, zeigt dieses Ergebnis, daß viele Experten der Meinung sind, der gegenwärtige Zustand sei ausreichend, und die steigende Verurteilung von Umweltdelinquenten stelle eher eine Negativentwicklung dar.

Immerhin 28 Experten sind aber der Ansicht, es werde zu einer Entwicklung kommen, an deren Ende Umweltdelikte ähnlich verurteilt werden wie z. B. Raub oder Diebstahl; andererseits sind nur 9 Teilnehmer der Meinung, es werde mehr Instanzen geben, die Umweltdelikte verurteilen - ein Indiz dafür, daß eine Veränderung nach Einschätzung der Teilnehmer eher in der allgemeinen Bevölkerung stattfinden wird.

Fassen wir das in diesem kleinen Kapitel Gesagte resümierend zusammen, so ist festzuhalten:

- Umweltstraftaten und -täter werden von der Gesellschaft geringer verurteilt als andere Straftaten und -täter.
- Ursache für die Nicht-Sanktionierung sind insbesondere die verschiedenartige Bewertung von Privateigentum im Vergleich zur Bewertung des Gemeineigentums, der Mangel an allgemeinem Umweltbewußtsein und die Überbetonung des wirtschaftlichen bzw. sozialen Aspekts.
- Während die Gesamtgesellschaft Umweltstraftaten kaum sanktioniert, schreiben die Experten den Medien und den Umweltschutzorganisationen eine große Bedeutung zu, wenn es um die Verurteilung von Umweltstraftaten geht. Außerdem spielen Vorgesetzte und Verbände eine gewisse Rolle als Stigmatisierungsinstanzen.
- Die Frage, ob es mehr gesellschaftliche Akteure geben sollte, die Umweltstraftaten verurteilen, wird von einer Mehrzahl der Teilnehmer verneint.
- Die Angst vor einer gesellschaftlichen Verurteilung wird steigen müssen, da das Bewußtsein für den Wert unserer

Umwelt in der Gesamtbevölkerung steigt. Zahlreiche Experten sehen eine Entwicklung, an deren Ende Umweltdelikte wie Raub oder Diebstahl bewertet und verurteilt werden.

G. AKTEURE V: BEEINFLUSSUNGSAKTEURE

Beeinflussungsakteure, die einen Einfluß vor allem auf Bewußtsein und Wissen haben, sind in unserem Zusammenhang

- die Medien (die auch andere Funktionen erfüllen),
- die Industrieverbände,
- die Erziehungsinstitutionen.

Aufgrund der hervorragenden Bedeutung, die die Experten der Umwelterziehung (vgl. dazu das nächste Kapitel) beimes- sen, erlangen die Erziehungsinstitutionen vor allem mittel- bis langfristig eine große Relevanz: Sie sind gefordert, das Umweltbewußtsein und das Wissen um Umweltbelange in jedweder Hinsicht zu fördern.

Die Industrieverbände wurden schon an einer früheren Stelle genannt: als relativ einflußreiche Stigmatiser. Doch erfüllen sie eine weitere wichtige Funktion. Der Einschät- zung der Experten zufolge haben die Verbände auch einen Einfluß auf die Normverankerung; sie beeinflussen eine Verankerung des Gedankens: Umweltdelikte sind kein Kava- liersdelikt (immerhin 67 mal wird die Verbandspolitik im Bereich Industrie als ein positiver Einflußfaktor genannt (Frage 10 der ersten Runde (vgl. Anhang), Vorgabe 2).

Die Medien sind die wichtigsten Beeinflussungsakteure; sie sind Bewußtseinsvermittler, Wertvermittler, Informati- ons- und Wissensvermittler. Sie beeinflussen das Anzeige- verhalten, sind einer der wichtigsten Akteure, die die gesellschaftliche Bewertung von Umweltstraftaten und -tä- tern bestimmen, und ihre Berichterstattung hat Einfluß auf Images. Zudem lenken sie Aufmerksamkeit. Und schließ- lich haben sie über die Berichterstattung Einfluß auf die Verurteilungspraxis.

Eine eindeutig positive und bedeutsame Rolle wird den Medi- en vor allem im Hinblick auf Informations- und Wissensver- mittlung zugewiesen. Etliche der Experten sind allerdings

mit der gegenwärtigen Form der Berichterstattung nicht einverstanden: Sie fordern statt "Polemisierung und sensationslüsterne(r) Darstellung" (Frage 13 der ersten Runde (vgl. Anhang)) eine sachliche, fundierte und komplexere Berichterstattung.

Umstritten bleiben die Einflüsse, die ansonsten von den Medien ausgehen (wie man der oben zitierten, kritischen Anmerkung entnehmen kann).

H. WISSEN UND UMWELTBEBWÜSTSEIN

In den vorangegangenen Kapiteln war immer wieder die Rede vom Umweltbewußtsein, vom Kriminalitätsbewußtsein, von der Normakzeptanz und vom Wissen bzw. vom Mangel daran. Fragen des Bewußtseins und des Wissens spielen in verschiedenster Hinsicht eine Rolle im Handlungsfeld Umweltkriminalität - das zeigten die bisherigen Ausführungen:

- Wissen und Bewußtsein haben Einfluß auf das Begehen einer umweltkriminellen Handlung.
- Wissen und Bewußtsein haben Einfluß auf die Vermeidung von umweltkriminellen Handlungen (Wissen um alternative Möglichkeiten; "Opferbereitschaft" für den Umweltschutz).
- Bewußtsein hat Auswirkungen auf die Bewertung von Umweltkriminalität und auf die gesellschaftliche (Negativ-)Bewertung von Umweltstraftätern.
- Wissen bzw. der Mangel daran ist von Bedeutung für das Verhalten von Behörden.
- Wissen und Bewußtsein haben Einfluß auf das Anzeigeverhalten.

Ersichtlich ist die große Bedeutung dieses Problemfeldes, nach Ende unserer Untersuchung ist aber zu konstatieren, daß in eben diesem so wichtigen Bereich erhebliche Mängel festgestellt werden.

Vor allem sind zahlreiche Experten der Ansicht, umweltkriminelles Handeln beruhe auf einem Mangel an Wissen und Bewußtsein - eine Aussage, die für unseren Zusammenhang von zentraler Wichtigkeit ist. Mit der Feststellung erheblicher Mängel korrespondieren die immer wieder auftauchenden Forderungen der Teilnehmer nach Information, Aufklärung, Aus- und Fortbildung und Erziehung für alle Akteure im Handlungsfeld Umweltkriminalität.

Einen besonderen Platz bekommt die Erziehung zugewiesen: Erst mit einer Erziehung, die Wissen um Umwelt, aber auch

Werte wie soziale Verantwortung vermittelt, sei langfristig eine Veränderung zu erreichen, lautet die Einschätzung zahlreicher Experten.

Daß es sich dabei um einen mittel- bis langfristigen Prozeß handelt, betont ein Teilnehmer in einem Begleitschreiben; gleichzeitig nimmt er eine Einschätzung des Strafrechts und seiner bewußtseinsbildenden Wirkung vor: "Die Gefahr ... ist, daß der Ruf nach stärkerer Verfolgung von Straftatbeständen nach dem 28. Abschnitt des Strafgesetzbuches den Irrglauben hervorruft, man könne auf diese Weise nennenswert das Umweltbewußtsein der Bevölkerung ändern. In Wirklichkeit handelt es sich hierbei um einen Erziehungs- und Informationsprozeß, der zu seiner Verwirklichung einen gewissen Zeitbedarf voraussetzt".

Ehe wir uns den verschiedenen Teilkomplexen zuwenden, in denen Umweltbewußtsein und Wissen nach Einschätzung der Experten eine Rolle spielen, muß auf ein Strukturierungsprinzip hingewiesen werden, das den folgenden Abschnitten zugrunde liegt: Ausgangspunkt für die folgende Darstellung ist die Tatsache, daß es im Handlungsfeld Umweltschutz und Umweltkriminalität verschiedene Akteure gibt:

- den Bürger als Privatperson, der als Täter, Beobachter bzw. Anzeigender und auch als "Umweltschützer" in Erscheinung tritt,
- die verschiedenen Behörden mit Umweltaufgaben, die ebenfalls in verschiedenen und verschiedenartigen Funktionen in Erscheinung treten¹³⁶, und endlich
- die Industrieunternehmen, die als potentielle Täter, aber auch als wichtige Umweltschützer (durch Vermeidung von

¹³⁶ Es sei betont, daß die Behörden in der Befragung als potentielle Täter kaum eine Rolle spielen -das mag an den Fragestellungen liegen, vor allem wird aber in den Antworten der Teilnehmer nur marginal auf diese Rolle der Behörden eingegangen.

Umweltverschmutzungen) im Handlungsfeld in Rede eine (Haupt-)Rolle spielen¹³⁷.

Da in etlichen Fragen diese Einteilung nach Akteuren vorgenommen wurde, sollen auch in dieser Auswertung die jeweiligen Spezifika der einzelnen Gruppen voneinander getrennt dargestellt werden. Es ist aber immer auch im Auge zu behalten, daß natürlich für die Gruppen, die in gewisser Weise als Funktionseinheiten in verschiedenen Bereichen unseres gesellschaftlichen Systems begriffen werden können, ebenfalls die Aussagen von Belang sind, die vom Umweltbewußtsein und vom Wissen sprechen, wie es generell in unserer Gesellschaft eingeschätzt wird - sind doch die "Funktions- oder Rollenträger" immer auch Mitglieder einer Gesellschaft, in der bestimmte Bewußtseinslagen, die Akzeptanz oder Nichtakzeptanz bestimmter Normen etc. vorherrschend sind.

Wie sich die Ansichten der Experten in detaillierter Form ausnehmen, soll in diesem Kapitel dargestellt werden. Zudem soll dem Leser mitgeteilt werden, welche Vorschläge zur Beeinflussung und Veränderung des Umweltbewußtseins und zur Erhöhung der Wissensbestände die Experten im einzelnen vortragen. Und endlich wird der Leser in diesem Kapitel erfahren, welche Entwicklungen von Umweltbewußtsein und Wissen, die Einfluß nehmen auf Erscheinungsformen der Umweltkriminalität, aber auch auf die gesellschaftliche Bewertung von Umweltdelikten, die Experten für wahrscheinlich halten.

Zentral für den Fragenkreis: Umweltbewußtsein und Wissen

¹³⁷ Die Industrie wird hier als ein monolithischer Block gesehen - daß auch hier Menschen aus Fleisch und Blut handeln, soll damit natürlich nicht in Abrede gestellt werden und wird auch in den folgenden Abschnitten immer wieder deutlich werden.

ist die erste Runde der Befragung, auf die sich der Großteil der folgenden Ausführungen bezieht.

In der zweiten Runde standen Fragen nach Beeinflussungsmöglichkeiten und Entwicklungen im Vordergrund, obwohl die Teilnehmer auch in der abschließenden Runde immer wieder auf Fragen, die es in diesem Kapitel anzusprechen gilt, eingehen.

I. Umweltbewußtsein und Umweltkriminalität

Zu Beginn dieses Kapitels wurde gesagt, das Umweltbewußtsein habe eine erhebliche Bedeutung im Handlungsfeld Umweltkriminalität. Um hierzu die Meinung der Experten einzuholen, wollen wir zunächst einen Blick auf die Frage 11 der ersten Runde (vgl. Anhang) werfen, die nach dem Zusammenhang zwischen Umweltbewußtsein und der Entwicklung der Umweltkriminalität fragt:

Lediglich der Teilnehmer Verbände kommt zu dem Ergebnis, daß es keinen Zusammenhang gebe. In einem Kommentar begründet er seine Entscheidung mit der Aussage, es gebe keinen Zusammenhang, "da die Verfolgung meistens leichter Fahrlässigkeit gilt". Da aber im Falle von fahrlässigem Handeln kein Bewußtsein unterstellt werden kann, spielt es diesem Teilnehmer zufolge auch keine Rolle für die Entwicklung der Umweltkriminalität.

6 Teilnehmer sind vorsichtig und entscheiden sich für die Antwortvorgabe, der zufolge das Umweltbewußtsein möglicherweise einen Einfluß auf die Entwicklung der Umweltkriminalität nimmt.

Die überwiegende Anzahl der Teilnehmer entscheidet sich jedoch für die beiden Antwortmöglichkeiten, die einen wichtigen, wenn nicht gar einen entscheidenden Zusammenhang ausdrücken:

- 52,9 % der Teilnehmer kommen zu dem Ergebnis, das Umweltbewußtsein sei die notwendige Voraussetzung für die Eindämmung der Umweltkriminalität.
- Und 46,2 % der Experten halten das Umweltbewußtsein für einen wichtigen Faktor, der aber neben anderen von Bedeutung für die Entwicklung der Umweltkriminalität ist.

Diese sehr allgemeine Einschätzung, die von den Teilnehmern im Kontext der Frage 11 erbeten wurde, findet sich an vielen Stellen in den Antworten wieder; immer wieder wird, teilweise durch direkte Aussprache, teilweise dadurch, daß erhebliche Mängel des Umweltbewußtseins konstatiert werden, darauf hingewiesen, welche Bedeutung das Umweltbewußtsein hat.

Wie sich diese Aussagen konkretisieren, wenn man die Antworten auf andere Fragen in die Betrachtung einbezieht, wird uns auf den folgenden Seiten zu beschäftigen haben.

Beschäftigt man sich mit Umweltbewußtsein und Wissen um Umweltkriminalität und Umweltschutz, befaßt man sich mit einem durchaus komplexen Problemkreis:

- Zu berücksichtigen gilt es das Wissen um den 28. Abschnitt des Strafgesetzbuches "Straftaten gegen die Umwelt" und die Akzeptanz der Normen des Umweltstrafrechts, so wie sie der Gesetzgeber verstanden wissen wollte.
- Es gilt die Frage in Augenschein zu nehmen, wie groß die "Opferbereitschaft" für den Umweltschutz ist, denn die Bereitschaft, finanzielle Opfer für die Umwelt zu bringen, kann als ein Bestandteil eines Umweltbewußtseins gewertet werden, das sich auf konkretes Handeln auswirkt.
- Und endlich gilt es, die Frage zu beantworten, wie verbreitet die Einsicht sein mag, daß eine pflegliche Behandlung unserer Umwelt notwendig und der Umweltschutz für eine langfristig tragfähige Entwicklung der Industrie unabdingbar ist.

All diese Aspekte sind Teil eines Umweltbewußtseins und eines Wissens, das für den Problemkomplex Umweltkriminalität Relevanz erlangt; wie die Teilnehmer diese Fragen entscheiden, wird der Leser nun erfahren.

Zunächst werden wir für die einzelnen Felder wiederum eine "Bestandsaufnahme" vornehmen, bevor wir dann, ebenfalls für die einzelnen Gruppen Industrie, Behörden und Bürger, auf Förderungsmöglichkeiten und Veränderungsideen eingehen.

II. Die gewerbliche Wirtschaft und der Umweltschutz

1. Wissen und Wissensgefälle in der Industrie

Vor dem Hintergrund, daß das Wissen um den 28. Abschnitt des StGB notwendige Voraussetzung für die Einhaltung der dort formulierten Bestimmungen und damit für die Handlungsrelevanz dieser Bestimmungen ist, wird die Frage interessant, wie die Experten den Bekanntheitsgrad dieser Paragraphen des Strafgesetzbuches einschätzen.

Anfangs soll die Expertenmeinung zum Wissen um die Straftaten gegen die Umwelt im gesamten Bereich Industrie eingeholt werden; im Anschluß daran werden wir die Wissensbestände in unterschiedlich großen Industriebetrieben ins Zentrum des Interesses stellen.

Die Antworten der Teilnehmer auf die Frage 27 der ersten Runde (vgl. Anhang) machen deutlich, daß der Wissensstand der Industriebetriebe als sehr gut beurteilt wird:

- 76 Teilnehmer (65%) halten den Bekanntheitsgrad für hoch (37) bzw. sehr hoch (39).
- Weitere 20 Experten (17,1%) gehen sogar davon aus, daß das Wissen um die Tatbestände des StGB zum allgemeinen Wissen gehört.

- Demgegenüber sind nur 21 Teilnehmer der Meinung, der Bekanntheitsgrad sei niedrig (20) oder sogar so gut wie nicht vorhanden (1).

Diese Einschätzung überrascht im Grunde nicht - sind doch die Industriebetriebe einer der wichtigsten Adressaten, die der Gesetzgeber mit der Schaffung des 28. Abschnittes des StGB erreichen wollte.

Zudem betreffen die Tatbestände des StGB in erheblichem Maße Phänomene, die für einen Industriebetrieb Bestandteile alltäglichen Handelns sind, so daß ein beträchtliches Interesse an den Bestimmungen des Umweltstrafrechts quasi existieren muß.

Wie jedoch die Antworten auf die Frage 28 der ersten Runde (vgl. Anhang) zeigen, sind nicht alle Industriebetriebe als gleichermaßen informiert anzusehen. Es wird ersichtlich, daß bei kleineren Betrieben erhebliche Wissensmängel zu vermuten sind, die aus verschiedenen Gründen existieren und im Rahmen von Überlegungen zur Bekämpfung der Umweltkriminalität sicherlich eine Rolle spielen müssen¹³⁸.

Hier werden wir auf ein Problem gestoßen, dem dringlich abzuhelpen ist, wenn die Zahl der Delikte, die aus Unwissenheit, aber auch aus Fahrlässigkeit heraus begangen werden, begrenzt oder minimiert werden soll.

Doch betrachten wir die Zahlen, die Auskunft über die Antworten unserer Befragungsteilnehmer auf die Frage 28 geben.

¹³⁸ Daß es in kleinen Betrieben auch Wissensmängel gibt, die sich zwar nicht auf die "Straftaten gegen die Umwelt" beziehen, sondern Probleme der Durchführung von (notwendigen) Umweltschutzmaßnahmen betreffen, verdeutlicht die Untersuchung von Pinter (1984), der eine Untersuchung über die spezifischen Umweltprobleme in kleinen und mittleren Betrieben durchführte. Seiner Untersuchung zufolge beziehen sich die besonderen Problemlagen respektive die Wissensmängel, die mit den ersten beiden Punkten angesprochen sind, vor allem auf die Bereiche: betriebliche Belastungssituation (mangelnder Kenntnisstand), Suchen nach technischen Lösungen, Finanzierung und Beziehungen zu den Behörden.

Interessieren sollen nur die Ergebnisse, die die Meinung der Mehrheit wiedergeben.

Nach Ansicht der Befragten gibt es eine lineare Beziehung zwischen der Betriebsgröße und dem Wissen um die Straftatbestände des StGB, wie die Zahlen verdeutlichen:

- In kleinen Betrieben ist der Bekanntheitsgrad nach Einschätzung der Experten am niedrigsten:
 - kaum bekannt: 26 Teilnehmer,
 - wenig bekannt: 60 (!) Teilnehmer,
 - hoch: 22 Teilnehmer¹³⁹.
- In mittleren Betrieben ist den Zahlen zufolge das Wissen bereits um einiges größer:
 - eher niedrig: 35 Teilnehmer,
 - hoch: 44 Teilnehmer,
 - sehr hoch: 29 Teilnehmer¹⁴⁰.
- In großen Betrieben ist das Wissen um das Umweltstrafrecht sehr weit verbreitet:
 - allgemeines Wissen: 43 Teilnehmer,
 - sehr hoch: 40 Teilnehmer,
 - hoch: 27 Teilnehmer¹⁴¹.

Die Teilnehmer wurden in einer Anschlußfrage nach den Gründen dafür befragt, daß es ein derartiges Gefälle gibt. Von insgesamt 99 Experten werden Gründe genannt, auf die wir nun eingehen werden.

¹³⁹ Zur Ergänzung seien hier und in den folgenden zwei Anmerkungen die Zahlen für die anderen Antwortvorgaben genannt:

- sehr hoch: 5 Teilnehmer,
- allgemeines Wissen: 4 Teilnehmer.

¹⁴⁰ - kaum bekannt: 0
 - allgemeines Wissen: 7 Teilnehmer

¹⁴¹ - niedrig: 7 Teilnehmer,
 - kaum vorhanden: 0.

Eine der am häufigsten genannten Ursachen betrifft die für eine Verarbeitung der umweltrechtlichen Informationsflut notwendigen Kapazitäten:

- Es wird darauf hingewiesen, daß die Verfügbarkeit über Informationen und die Verarbeitungsmöglichkeiten eben dieser Informationen in kleineren Betrieben geringer sind (14 Nennungen).
- In engem Zusammenhang damit muß die Anmerkung gesehen werden, wonach in kleineren Betrieben zu wenig Fachkräfte und zu wenig spezialisierte Mitarbeiter vorhanden sind (32 Nennungen).
- Eine enge Verbindung muß ebenfalls zu dem mangelnden Organisationsgrad in kleineren Betrieben gesehen werden, der von den Experten als wichtiger Grund für das mangelnde Wissen um das Umweltstrafrecht genannt wird (28 Nennungen). Als Mangel in der Organisation wird im Schwerpunkt gesehen, daß es in kleineren Betrieben weder eine juristische Abteilung noch einen Umweltschutzbeauftragten gibt.

Neben diesen häufig genannten werden weitere Gründe für die mangelnde Verarbeitung von relevanten Informationen in kleineren Betrieben vorgebracht. So ist z. B. die Rede davon,

- daß die technische Ausstattung in großen Betrieben mehr Investitionen für Umweltschutz und Umweltschutzinformationen ermöglicht (2 Nennungen);
- daß kleine Betriebe "nicht jedes Gesetz kennen" können (3 Nennungen).

Verschiedentlich wird darauf aufmerksam gemacht, daß das Wissen der Mitarbeiter in kleineren Betrieben geringer ist, da es an Umweltschutzabteilungen fehlt, die eine fachbezogene Aufklärung und Ausbildung leisten können (17 Nennungen).

Die institutionelle Einbindung wird ebenfalls als Grund für unzureichendes Wissen gesehen:

- Von 3 Teilnehmern wird darauf hingewiesen, daß die Verbände vor allem für die großen Betriebe da sind.
- Die wenigen Kontakte zu den Behörden werden von 2 Teilnehmern ins Feld geführt.
- Die beiläufige Unterrichtung durch die Kammern macht ein Teilnehmer für das mangelnde Wissen verantwortlich¹⁴².
- Außer auf die mangelnde Informationstätigkeit von Verbänden, Kammern und Behörden wird aber auch auf den mangelnden Außendruck und die mangelnde Außenkontrolle hingewiesen (6 Nennungen).

Verschiedene Teilnehmer stellen eine Verbindung her zwischen dem Informationsstand und der tatsächlichen Belastungssituation:

- Großbetriebe belasten die Umwelt in größerem Umfang und sind sich dessen bewußt, meint ein Teilnehmer.
- Je größer ein Unternehmen, desto eher stoßen Emissionen an Grenzwerte und erfordern Genehmigungen etc. Demnach ist die Betroffenheit durch umweltrechtliche Regelungen bei Großbetrieben größer, woraus nach Ansicht dieser Teilnehmer auch ein höherer Informationsstand erwächst (3 Nennungen).
- Ein Teilnehmer führt die besseren Kenntnisse in großen Betrieben u. a. auf die "häufiger gegen sie geführten Ermittlungsverfahren" zurück.

Ein letzter Ursachenkomplex, der behandelt werden soll, betrifft die Einstellungen von Kleinbetrieben zum Umweltschutz. Verschiedene Teilnehmer unterstellen den kleineren Betrieben z. B. Fehlen an Bemühen (1 Nennung) und Gleichgültigkeit (1 Nennung).

¹⁴² Dieser Teilnehmer macht darauf aufmerksam, daß große Betriebe u. a. deswegen besser informiert sind, da sie bereits in Form von Anhörungen an der Gesetzesfindung beteiligt sind.

Diesen Antworten zufolge gibt es zahlreiche, ganz unterschiedliche Gründe für mangelndes Wissen um die strafgesetzlichen Regelungen zum Umweltschutz; besonders sticht jedoch ein Grund hervor, der nur sehr schwer zu beheben ist: die mangelnde Informationsverarbeitungskapazität in kleineren Betrieben, die aufgrund der spezifischen betriebsinternen Organisationsstrukturen vorhanden ist.

Unterstellt man als einen Grund für umweltkriminelles Handeln den Mangel an Wissen (dieses Problem wurde im Zusammenhang des Kapitel C ausführlich behandelt), so liegt in dem von den Experten konstatierten Mangel an Wissen vor allem in kleinen Betrieben eine Herausforderung für die Behörden, aber auch für die Verbände und vor allem für den Gesetzgeber: Die Beratung und Information der kleinen Unternehmen ist zu intensivieren¹⁴³; zudem sollte der Gesetzgeber für ein überschaubares Umweltrecht sorgen, dessen Informationsmenge zumindest in seinen wesentlichen Zügen verarbeitungsfähig bleibt (die Forderung nach einem überschaubaren Umweltrecht wird uns noch einmal in Kapitel I beschäftigen: im Zusammenhang der "Mängelrüge" des Umweltrechts).

2. Normverankerung in der Industrie

Blickt man auf die Antworten auf die Frage 9 der ersten Runde (vgl. Anhang), so ist gleich ersichtlich, daß die Teilnehmer in der Mehrzahl der Meinung sind, die Einsicht, daß Umweltvergehen in hohem Maße sozialschädlich sind, sei zwar vorhanden, andere Ziele seien jedoch wichtiger:

¹⁴³ Als ein derartiger Versuch ist der Modellversuch des Bundesministeriums des Innern "Umweltschutz und Mittelstand" zu begreifen, in dessen Rahmen "den mittelständischen Unternehmen kostenlose Analysen zu ihrer betrieblichen Umweltsituation gegeben sowie technische und finanzielle Lösungswege aufgezeigt" werden (Spranger 1986: 5).

Für diese Antwortvorgabe entscheiden sich 67 Teilnehmer (56,8%)¹⁴⁴.

Viele Teilnehmer vertreten demnach die Ansicht, der Umweltschutzgedanke spiele zwar in der Industrie eine Rolle, sei aber nicht unbedingt entscheidend für das Verhalten, da der Umweltschutzgedanke überlagert werde von "angestammten" Zielen der Wirtschaft wie der Erzielung von Gewinn und der Schaffung von Arbeitsplätzen.

Man kann außerdem vermuten, daß die Befragten, die sich für diese Antwort entscheiden, der Meinung sind, (vorsätzliche) Umweltvergehen würden in der Industrie (zumindest häufig) als "Kavaliersdelikte - zum Wohle aller" betrachtet (1 Teilnehmer Medien in Beantwortung der Frage 29 der ersten Runde).

Nimmt man die Antworten der verschiedenen Befragtengruppen in Augenschein, fällt eins auf: Die Teilnehmer aus der Gruppe Industrie präsentieren ein recht anderes Bild als die Experten aus den anderen Gruppen: 52,9 % der Teilnehmer Industrie (18) sind der Meinung, die Einsicht, daß Umweltschäden höchst sozialschädlich seien, sei in der Industrie allgemein verbreitet.

Demgegenüber vertritt in allen anderen Gruppen die Mehrzahl der Teilnehmer die oben bereits als Mehrheitsmeinung klassifizierte Position.

Diese auseinanderklaffenden Positionen können aufgrund verschiedener Phänomene zustande kommen:

- Man muß die Einschätzungen der Industrieteilnehmer auf eine mögliche, falsche Wahrnehmung der eigenen "Gruppe" zurückführen.

¹⁴⁴ Auf die Befragtengruppen verteilen sich die Antworten wie folgt:

- Industrie: 8
- Medien: 17
- Ordnungsbehörden: 8
- Polizei: 8
- Justiz: 7
- Sonderbehörden: 19

- Es sind die Vorurteile in den Köpfen der übrigen Teilnehmer, die deren Bild beeinflussen und im Ergebnis zu einer verstellten Sichtweise führen.
- Es mag eine Rolle spielen, daß die Teilnehmer an unserer Befragung, die dem Industriebereich zuzuordnen sind, ausnahmslos großen Unternehmen angehören, Unternehmen, in denen sicherlich der Umweltschutzgedanke mehr Raum und mehr Gewicht hat als in kleinen und mittleren Betrieben¹⁴⁵.

Zur Überprüfung dieser möglichen Ursachen sollen im nächsten Abschnitt die Antworten auf die Frage 37 (1. Runde, vgl. Anhang) herangezogen werden, die nicht nach der Einsicht in die Sozialschädlichkeit von Umweltvergehen, sondern nach der Verbreitung eines anderen Umweltschutzgedankens in der Industrie fragt: Im Kontext der Frage 37 geht es um den Gedanken, daß der Umweltschutz Voraussetzung für eine langfristig tragfähige Entwicklung der Industrie ist.

¹⁴⁵ Darauf weist ein Teilnehmer Industrie in einem Kommentar zur Frage 9 hin: In kleinen und mittleren Betrieben sei die Einsicht zwar vorhanden, andere Ziele seien jedoch wichtiger, heißt es in seinem Kommentar. In großen Unternehmen hält er die Einsicht aber für allgemein verbreitet.

Ganz ähnlich zeigt eine Durchsicht der Antworten auf die Frage 37, daß die Teilnehmer den Umweltschutzgedanken eher in großen Unternehmen verbreitet und verankert sehen: So heißt es, der Gedanke sei nur bei wenigen in der Großindustrie bzw. bei gut geführten Großunternehmen verbreitet (3 Nennungen von Experten aus Medien, Industrie, Ordnungsbehörden). Und: der Gedanke sei in der mittelständischen und kleinen Industrie noch zu wenig verbreitet, meinen zwei weitere Teilnehmer (Medien, Sonderbehörden).

Auf der anderen Seite sind jedoch 2 Teilnehmer (Industrie, Ordnungsbehörden) der Meinung, in besonders umweltrelevanten Klein- und Mittelbetrieben sei der Gedanke des notwendigen Umweltschutzes ebenfalls verbreitet.

3. Der Umweltschutzgedanke und die Industrie

Auch wenn dieser Gedanke in dem Fragebogen als eine Form des ökonomischen Kalküls bezeichnet wurde, gibt er doch Auskunft über einen Aspekt von Umweltbewußtsein; insbesondere die ebenfalls gestellte Frage nach der Verhaltenswirksamkeit (vgl. Anhang) ermöglicht eine Aussage über konatives, verhaltenswirksames Umweltbewußtsein.

Wie es der Leser vermutlich bereits erahnt, bestätigt sich das oben diskutierte Ergebnis: Vor allem Teilnehmer aus der Gruppe Industrie formulieren eine Einschätzung, der zufolge der Gedanke (weitgehend) verbreitet ist: 11 Teilnehmer Industrie kommen zu diesem Ergebnis; einer von ihnen weist sogar darauf hin, daß es sich bei der Formulierung "um die offizielle Auffassung der deutschen Industrie" handele.

Die Teilnehmer der übrigen Gruppen urteilen sehr viel skeptischer: Die aktuelle, positive Einschätzung teilen 5 Behördenteilnehmer (8,2% der Behördenstichprobe) und nur 2 Medienteilnehmer (9,1% der Gruppe).

Nimmt man zu den optimistischen Einschätzungen der Industrieteilnehmer diejenigen hinzu, die eine ausgesprochen positive Entwicklung ausmachen mit Statements wie:

- der Gedanke breitet sich aus - vor allem in der Großindustrie, die langfristig plant;
- der Gedanke setzt sich allmählich in vielen Branchen durch;
- der Gedanke ist insgesamt weit verbreitet - positive Entwicklung,

die von insgesamt 19 Teilnehmern abgegeben werden, von denen weitere 8 der Gruppe Industrie angehören¹⁴⁶, so sind es 19 Teilnehmer aus der Gruppe Industrie (55,9% der Grup-

¹⁴⁶ 8 Antworten kommen aus dem Behörden- und 3 aus dem Medienbereich.

pe), die ein doch recht ausgeprägtes Bewußtsein für den Wert unserer natürlichen Umwelt in der Industrie feststellen.

Besieht man schließlich die Antworten auf die Frage, ob der Gedanke verhaltenswirksam sei, so sind es wiederum die Teilnehmer aus der Industrie, die Verhaltenswirksamkeit konstatieren (14 oder 41,2% der Gruppe).

Im Gegensatz dazu sind nur 10 Teilnehmer aus dem Behördenbereich dieser Meinung (16,4 % der Gruppe Behörden); und ebenfalls nur eine geringe Zahl von Teilnehmern aus dem Medienbereich kommt zu dieser positiven Einschätzung (4 oder 18,2 % der Gruppenstichprobe).

Bei der ausführlichen Darstellung der Positionen der übrigen beiden Gruppen wird sich der Eindruck verfestigen, daß die Einschätzungen zum Umweltbewußtsein in der gewerblichen Wirtschaft kontrovers sind.

Entgegen der positiven Einschätzung, die viele Teilnehmer aus der Gruppe Industrie abgeben, sind die Befragten aus den beiden anderen Gruppen in der Tendenz eher der Meinung, es mangle der Industrie an Einsicht und Bewußtsein, wenn es um Umweltbelange geht¹⁴⁷. Auch den nun folgenden Ausführungen liegen Antworten auf die Frage 37 zugrunde.

Etliche Teilnehmer aus der Gruppe Medien schätzen die Verbreitung des Gedankens, daß die Industrie langfristig nur mit der Praktizierung von Umweltschutz gedeihen kann, als im Grunde nicht verbreitet ein: 9 Befragte aus dieser Gruppe (40,9% der Gruppe) formulieren, der Gedanke sei wenig,

¹⁴⁷ Der Leser möge bedenken, daß die Gruppenstichprobe Behörden fast doppelt so groß ist wie die Anzahl der Teilnehmer aus dem Industriebereich (hier: 34; dort: 61). Erst die prozentualen Anteile an der Gruppenstichprobe geben Auskunft darüber, wie sich die Meinungen verteilen.

sehr wenig, zu wenig, nicht sehr oder nur bei einer Minderheit verbreitet.

Insgesamt 21 Teilnehmer aus dem Bereich Behörden (34,4% der Gruppe) kommen zu einem ähnlich negativen Urteil wie die Repräsentanten aus der Gruppe Medien: Der Gedanke, Umweltschutz sei für eine langfristig positive Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft unabdingbar, sei nicht, zu wenig, nicht genug oder noch nicht verbreitet, heißt es in den hier relevanten Antworten.

Die Auswirkungen auf konkretes Verhalten schätzen die Medienteilnehmer ebenfalls als eher nicht vorhanden ein: 12 Befragte aus dieser Gruppe (54,5% der Gruppe Medien) zweifeln die Auswirkungen auf konkretes Verhalten an; sie halten Äußerungen, in denen die Bedeutung des Umweltschutzes betont wird, "zu 80 bis 90 Prozent für Lippenbekenntnisse" bzw. für eine "propagandistische Aussage".

Die Verhaltenswirksamkeit dieses Gedankens wird von 12 Behördenbefragten (19,7% der Behördenteilnehmer) bestritten.

Die zitierten negativen Einschätzungen dürfen und sollen nicht darüber hinwegtäuschen, daß es auch seitens der beiden Gruppen Behörden und Medien positive Urteile gibt - ein Teil wurde bereits erwähnt. Ferner ist darauf hinzuweisen, daß es ebenfalls etliche Antworten gibt, die zu einer Einschätzung gelangen, die zwischen den extremen Polen liegt, denen bislang unsere Aufmerksamkeit galt:

Zahlreiche Teilnehmer sind der Ansicht, der Gedanke sei zumindest teilweise verbreitet und auch teilweise verhaltenswirksam; auch werden positive Entwicklungen gesehen, wenn etwa geschrieben wird, der Gedanke sei "zunehmend" oder doch "langfristig" verhaltenswirksam (6 Teilnehmer, Industrie: 3; Behörden: 3).

Schließlich ist erwähnenswert, daß sowohl Gründe für einen momentan mangelhaften Zustand als auch Maßnahmen genannt werden, mit denen Abhilfe geschaffen werden könnte. Derartige Aussagen werden wir nun in Ausschnitten präsentieren:

- Der Gedanke sei nicht sehr verbreitet, da die Entwicklung weltweit noch zu unterschiedlich ist und dadurch die Konkurrenzfähigkeit nicht gleich ist (2 Teilnehmer Behörden); und ähnlich machen zwei Teilnehmer Medien und ein Behördenexperte darauf aufmerksam, daß der Gedanke noch nicht verhaltenswirksam ist, "weil unvermeidliche Kosten die Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigen".
- Der Gedanke ist nur wenig verbreitet, da er zu langfristig ist, meinen 2 Teilnehmer Behörden.
- 4 Teilnehmer (Behörden: 3; Medien: 1) machen darauf aufmerksam, daß "Verhalten in der Regel von naheliegenden Zielen bestimmt" ist.
- Der Gedanke ist zwar bekannt, doch "fehlen die Kenntnisse über Möglichkeiten und die Bereitschaft, der Vorreiter zu sein, was aus Wettbewerbsgründen von Bedeutung ist"
 - zu diesem Ergebnis kommt ein Behördenteilnehmer.

Mit diesen Hinweisen auf Ursachen für die mangelhafte Verankerung und Wirksamkeit mag es ein Bewenden haben: einen letzten Blick wollen wir auf solche Antworten werfen, in denen Maßnahmen vorgeschlagen werden, die dem Umweltgedanken in der Wirtschaft zu mehr Wirksamkeit verhelfen könnten. Auch in diesem Falle werden lediglich Ausschnitte vorgestellt, die einen gewissen Einblick in das Spektrum der Antworten geben.

- Es müsse mehr Aufklärung betrieben werden, meint ein Teilnehmer Behörden.
- Der Gedanke müsse "von IHK's und Handelskammern eingetrickert werden", meint ein Teilnehmer Medien.
- "Erziehung hin zur Verantwortung für die Not unbekannter anderer, erstrebt für kommende Generationen (Umwelt)", ist die Forderung eines Teilnehmers Medien.

- "Entscheidend" sei, "daß sich das Kollektiv gleich verhält, in der Nation oder unter Nationen. Dazu bedarf es gesetzlicher Regelungen, Verordnungen, Erlaubnisse, Genehmigungen", schreibt ein Teilnehmer Industrie.

Neben diesen Vorschlägen, die in ihrer Gegensätzlichkeit erneut verdeutlichen, auf wie unterschiedliche Art und Weise versucht werden kann, Umweltschutz zu verwirklichen (und damit letztendlich auch Umweltkriminalität einzudämmen), werden in den Antworten auch Feststellungen laut wie die, daß Umweltschutz zu Kostenreduzierungen führen müsse¹⁴⁸.

Die Einschätzungen der Teilnehmer sind kontrovers, wenn es um die Verankerung der Normen des Umweltstrafrechts und um die Verankerung des Umweltschutzgedankens in der Industrie geht. Entsprechend der jeweiligen Perspektive, aus der heraus die Teilnehmer der verschiedenen Befragtengruppen die Industrie, die dort wirksamen Kalküle und Überlegungen beurteilen, werden die Einschätzungen und Bewertungen vorgenommen.

Unter der Voraussetzung, daß zumindest die Teilnehmer aus den Bereichen Industrie und Behörden ihr Urteil auch auf praktische Erfahrungen basieren können, ist zu vermuten, daß der reale Zustand zwischen den jeweiligen Extrempositionen liegt. Im Ergebnis bedeutet dies:

- Die Normen des Umweltstrafrechts und der Umweltschutzgedanke sind in Teilen der gewerblichen Wirtschaft durchaus verankert und verhaltensrelevant.
- In großen Betrieben sind Wissen und daraus folgend Normakzeptanz höher als in kleinen und mittleren Betrieben.
- Der Gedanke, Umweltschutz sei langfristig für eine positive Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft notwendig,

¹⁴⁸ Der Teilnehmer, der dies feststellt, entstammt der Gruppe Justiz. Von Belang ist dies, da hier implizit gemeint sein könnte, daß nur ständige Kontrollen und zahlreiche harte Sanktionen (hohe Geldstrafen) zu mehr Umweltschutzzinvestitionen führen.

ist aus unterschiedlichen Gründen (langfristige Planungen, personelle und finanzielle Bedingungen etc.) in großen Unternehmen als verbreiteter einzuschätzen.

- Es sind positive Entwicklungstendenzen zu verzeichnen, denen zufolge mittelfristig mit einer verstärkten Einsicht in die Notwendigkeiten von Umweltschutz (und damit auch der Unterlassung von Umweltdelikten) zu rechnen ist¹⁴⁹.
- Ein bedeutungsvoller Zielkonflikt ist der zwischen der Einsicht in die Sozialschädlichkeit von Umweltdelikten und angestammten Zielen der Wirtschaft wie etwa Erzielung von Gewinnen und Schaffung bzw. Erhaltung von Arbeitsplätzen. Die Mehrzahl der Teilnehmer ist der Meinung, momentan werde dieser Konflikt zugunsten der traditionellen Ziele entschieden.

Aus diesen Punkten lassen sich verschiedene Konsequenzen ableiten:

- Gerade Klein- und Mittelbetrieben müssen verstärkt Informations- und Beratungsmöglichkeiten angeboten werden¹⁵⁰. Hier sind insbesondere die Politik, aber auch die Verbände gefordert.
- Es ist darauf hinzuwirken, daß über Aufklärung und Information den Unternehmen verdeutlicht wird, daß Umweltschutz auf Dauer eine Voraussetzung für das eigene "Überleben" ist.
- Es ist zu verdeutlichen, aber auch zu ermöglichen, daß Gewinnerzielung und Umweltschutz sich nicht ausschließen
 - langfristige Gewinnkalkulationen sind nach Ansicht der

¹⁴⁹ An dieser Aussage lassen jedoch die jüngsten Ereignisse in der schweizerischen und bundesdeutschen Chemieindustrie zweifeln (Sandoz und die zahlreichen Folgeereignisse im November und Dezember 1986).

¹⁵⁰ Dies ist u.a. auch aus einem weiteren Grund zu fordern: Wurde doch im Zusammenhang des Kapitels "Der Täter" deutlich, daß nach Einschätzung der Teilnehmer eine große Anzahl von Umweltdelikten in Unwissenheit begangen wird.

Teilnehmer ein wichtiges Motiv für die Verwirklichung von Umweltschutzmaßnahmen (Frage 7 der ersten Runde).

4. Opfer für den Umweltschutz?

Die ersten Abschnitte dieses Kapitels zeigten, daß der Umweltschutz nach Einschätzung der Teilnehmer inzwischen durchaus eine Größe ist, die auch im Denken und in den Kalkulationen der gewerblichen Wirtschaft eine gewisse Rolle spielt. Doch muß der Umweltschutzgedanke in Handeln umgesetzt werden, soll er Wirklichkeit verändern.

Die Bereitschaft, für den Umweltschutz finanzielle Opfer zu bringen, kann auch als ein Indiz dafür genommen werden, daß Umweltbewußtsein in Verhalten umgesetzt wird, mit anderen Worten: sie ist ein Zeichen für "konatives" Umweltbewußtsein.

Wie der Wille der gewerblichen Wirtschaft, finanzielle Belastungen für Umweltschutzmaßnahmen zu tragen, von den Experten eingeschätzt wird, wird nun in den Blickpunkt rücken.

Nach Meinung der Mehrzahl der Teilnehmer haben Umweltschutzinvestitionen heute ein gleiches Gewicht und dieselbe Bedeutung wie alle anderen investiven Anforderungen - das verdeutlichen die Antworten auf die Frage 40 der ersten Runde (vgl. Anhang). Insgesamt kommen 69 Teilnehmer (58,5%) zu dieser Einschätzung.

Diese Einschätzung ist Ausdruck einer Meinung, der zufolge Umweltschutzinvestitionen heute zu den "normalen" Investitionen gehören. Oder, um es mit einem Teilnehmer aus der Gruppe Industrie zu formulieren: "Sie sind ein Produktionsfaktor".

Ein Übergewicht der Umweltschutzinvestitionen wird von 16 Teilnehmern ausgemacht, von denen allein 10 der Befragtengruppe Industrie angehören. Diese Einschätzung mag, korrespondierend mit den Meinungsäußerungen etlicher Teilnehmer

aus dieser Gruppe im Kontext der anderen Abschnitte dieses Kapitels, auf eine Sichtweise deuten, der zufolge der Umweltschutz in den Handlungen der gewerblichen Wirtschaft eine sehr bedeutende Rolle spielt.

Bei einer Überprüfung der Branchenzugehörigkeit der Experten, die diese Einschätzung abgeben, zeigt sich, daß allein 6 der 10 Teilnehmer aus der Chemieindustrie kommen, also aus einem Wirtschaftszweig, in dem bekanntermaßen die Umweltschutzinvestitionen tatsächlich sehr hoch sind, wie man der entsprechenden Statistik des Statistischen Bundesamtes entnehmen kann.

Die Einschätzung mag aber ebenso darauf hindeuten, daß die Umweltschutzinvestitionen aufgrund der gesetzlichen Auflagen ein derartiges Gewicht erhalten.

Diese Vermutung wird gestützt durch den Kommentar eines Experten aus der Gruppe Industrie, der einen Vorrang der Umweltschutzinvestitionen vor allen anderen sieht. Er erläutert seine Antwort, indem er schreibt: "Das Risiko, neu zu investieren, ohne die Umweltprobleme zu berücksichtigen, ist viel zu groß - diese Betriebe werden heute nicht mehr zugelassen".

Skeptisch wird der finanzielle Belastungswille der Industrie nur von 32 Teilnehmern beurteilt (Vorgabe 3: 18 Teilnehmer; Vorgabe 4: 14 Teilnehmer). Auffallend ist, daß, mit einer Ausnahme, alle Teilnehmer den Gruppen Behörden respektive Medien angehören. Insbesondere die Befragten aus der Gruppe Medien schätzen den Einsatzwillen der Industrie für den Umweltschutz als gering ein: 12 Teilnehmer (57,1% der Mediengruppe) fällen ein negatives Urteil. Dagegen sind es nur 31,1 % der Behördenteilnehmer (19), die zu einer Beurteilung gelangen, die der Industrie einen Belastungswillen eher absprechen.

Das hier vorgestellte Einzelergebnis bestätigt die Tendenzen, die sich aus den Darstellungen der anderen Abschnitte ableiten lassen: Umweltschutz hat nach Ansicht der Experten ein doch erhebliches Gewicht in den Überlegungen und Kalku-

lationen, die in der gewerblichen Wirtschaft von Bedeutung sind.

Nicht entschieden werden kann, aufgrund welcher Einflüsse und Wirkungsmechanismen diese relativ große Bedeutung der Umweltschutzinvestitionen zustande kommt. Es scheint jedoch, betrachtet man die Ausführungen dieses Kapitels im Zusammenhang, mehrere Gründe zu geben:

- Die Bedeutung des Umweltschutzes ist zumindest in großen Unternehmen erkannt, und im Rahmen von langfristigen Gewinnkalkulationen erlangen auch Fragen des Umweltschutzes Relevanz: Umweltschutzinvestitionen sind ein "Produktionsfaktor".
- Gesetzliche und behördliche Auflagen führen zu einem Anstieg der Umweltschutzinvestitionen und darüber hinaus möglicherweise zu einer größeren Relevanz des Umweltschutzes in den Kalkulationen von Unternehmen.

Es ging um die Frage, wie groß das Wissen um die Tatbestände des Umweltstrafrechts in verschiedenen Unternehmensgrößenklassen ist - das Ergebnis weist auf erhebliche Wissensmängel in kleinen und mittleren Betrieben hin.

Es ging weiter um die Frage, ob die Normen, die mit der Aufnahme der "Straftaten gegen die Umwelt" in das Strafbuch verankert werden sollen, im Bereich Industrie akzeptiert sind - im Ergebnis ist die Mehrzahl der Teilnehmer der Ansicht, es sei zwar Einsicht in die Normen des Umweltstrafrechtes vorhanden, es aber andere Ziele als den Umweltschutz gebe, die mehr Gewicht haben.

Es ging um die Frage, ob in dem gesellschaftlichen Teilbereich Industrie ein Bewußtsein für den Wert unserer Umwelt vorausgesetzt werden kann - im Ergebnis sind die Teilnehmer der Meinung, zumindest partiell habe ein derartiges Bewußtsein Fuß gefaßt und sei auch teilweise verhaltensrelevant.

Schließlich ging es um die Frage, welche Bedeutung Umweltinvestitionen in den Kalkulationen der gewerblichen Wirtschaft haben - im Ergebnis kommt die Mehrzahl der Teilneh-

mer zu der Einschätzung, Investitionen in den Umweltschutz seien von gleicher Bedeutung wie alle anderen Investitionen oder sogar wichtiger als alle anderen.

III. Die Bevölkerung - ein Heer von Umweltschützern?

Aus zahlreichen Untersuchungen ist bekannt, daß die allgemeine Bevölkerung dem Umweltschutz eine große Bedeutung zuweist; aller Orten ist die Rede vom wachsenden Umweltbewußtsein.

Wie man den nachstehenden Ausführungen entnehmen kann, müssen diese Feststellungen jedoch partiell in Zweifel gezogen werden, wenn man ein Umweltbewußtsein im Auge hat, das auch Auswirkungen auf konkretes Verhalten hat.

Daß es erhebliche Bewußtseinsmängel zu konstatieren gilt, machen die Experten im Rahmen der ersten Runde der Delphi-Befragung immer wieder deutlich; so machen die Teilnehmer darauf aufmerksam, daß Bewußtseinsmängel Ursache für Fehlverhalten, aber genauso für die mangelhafte Verurteilung von Umweltdelikten verantwortlich sind.

1. "Konatives" Umweltbewußtsein oder Opferbereitschaft für den Umweltschutz

Wiederholt wurde im Rahmen dieses Kapitels darauf hingewiesen, daß die Bereitschaft, für die Umwelt finanzielle Aufwendungen zu tragen, als ein Indiz für tatsächlich vorhandenes, verhaltensrelevantes Umweltbewußtsein verstanden wird.

Wie sich das so häufig als sehr ausgeprägt bezeichnete Umweltbewußtsein der Bevölkerung aus dieser Perspektive ausnimmt, wird der Leser nun erfahren.

Die Teilnehmer sind zu einem großen Teil der Ansicht, die finanzielle Opferbereitschaft der Bevölkerung sei nicht so groß (Frage 40 der ersten Runde, vgl. Anhang):

- 39 Experten sind der Ansicht, andere Verwendungszwecke hätten größere Bedeutung als Ausgaben, die dem Umweltschutz dienlich sind.
- 24 Befragte kommen sogar zu dem Ergebnis, daß Ausgaben für den Umweltschutz vermieden werden, wann immer es möglich ist.

Stellt man diesen Urteilen, die einen Mangel in der finanziellen Opferbereitschaft konstatieren, die Antworten der Teilnehmer gegenüber, die entgegen diesen Einschätzungen den Einsatzwillen der Bevölkerung positiv bewerten, bleibt ein leichtes Übergewicht für die in der Tendenz negativen Einschätzungen zu vermerken.

Während 53,4 % aller Befragten den Opferwillen der Bevölkerung als doch stark begrenzt einschätzen, sind 47,5 % der Teilnehmer der Ansicht, die Bereitschaft, für den Umweltschutz finanzielle Opfer zu bringen, sei erheblich:

- 37 Experten messen den Ausgaben für den Umweltschutz eine gleiche Bedeutung wie allen anderen Ausgaben bei, und
- 19 Experten halten die finanziellen Aufwendungen für den Umweltschutz für die vorrangigen.

Wie diese Ergebnisse zeigen, werden zumindest von den von uns befragten Experten erhebliche Zweifel hinsichtlich eines umweltbewußten Verhaltens der Bevölkerung geäußert.

Bevor wir auf Instrumente und Maßnahmen eingehen, die nach Einschätzung der Experten Voraussetzungen für die Verankerung eines starken Umweltbewußtseins (wie persönliche Betroffenheit und Wissen) schaffen können, wollen wir unser Augenmerk auf etwas anderes richten: auf das Wissen um das Umweltstrafrecht und auf die Akzeptanz der Normen, die mit diesem Umweltstrafrecht verankert werden sollten.

2. Wissen von Bürgern und Medien um die Tatbestände des Umweltstrafrechts

Der Bürger weiß nur sehr wenig über das Umweltstrafrecht - auf diese Formel ließe sich die Betrachtung der Antworten auf die Frage 27 der ersten Runde (vgl. Anhang) bringen. Insgesamt sind 99 (!) Teilnehmer (oder fast 84%) der Meinung, der Bürger wisse kaum um die Tatbestände (39) bzw. wenig (60).

Fragt man sich, warum das Umweltstrafrecht derartig unbekannt ist, so ist zu vermuten, daß zumindest eine Ursache in der Tatsache der relativ geringeren Betroffenheit liegt, einer geringeren Betroffenheit, die wiederum aus verschiedenen Gründen vorhanden ist: Zum einen sind private Tätigkeiten seltener als z. B. industrielle von einer Sanktionierung durch das Umweltstrafrecht bedroht¹⁵¹; zum anderen ist der nach Ansicht der Experten niedrige Wissensstand möglicherweise auch eine Folge der behördlichen Aufmerksamkeitsstruktur, einer Struktur, die ihr Augenmerk in erster Linie auf Delikte im industriellen Bereich richtet.

Und schließlich sei darauf hingewiesen, daß das Wissen um juristische Tatbestände für alle Kriminalitätsbereiche als sehr niedrig angenommen werden muß; eine Ausnahme bildet lediglich das Wissen um Kapitalverbrechen.

Ein Zusammenhang, der im Kapitel D bereits angesprochen wurde, soll hier noch einmal aufgegriffen werden: die Bedeutung des Wissens für das Anzeigeverhalten. Als einer der Faktoren, die das Anzeigeverhalten des Bürgers beeinflussen, wurde das Wissen um den kriminellen Gehalt beobachteter Umweltverschmutzungen genannt.

Die Ergebnisse der Frage 27 untermauern die Gewichtung der Faktoren, die das Anzeigeverhalten beeinflussen: Vor dem Hintergrund der steigenden Anzahl von Anzeigen, die

¹⁵¹ Diese Aussage läßt sich auch trotz der Tatsache halten, das zahlreiche, vor allem Bagatelldelikte im Privatbereich begangen werden.

von Bürgern erstattet werden¹⁵², ist zu folgern, daß das Anzeigeverhalten eher von Umweltbewußtsein und persönlicher Betroffenheit beeinflußt wird, wie es auch von den Experten angenommen wird, denn vom Wissen um den kriminellen Gehalt beobachteter Umweltverschmutzungen.

Offen bleiben muß, ob ein verbreitetes Wissen um die Tatbestände des Umweltstrafrechts zu einer Verringerung von Delikten im Privatbereich führen würde - vor dem Hintergrund, daß sich der Bürger in anderen Lebensbereichen auch ohne Kenntnis möglicher Straftatbestände "normgerecht" verhält, ist jedoch an einer derartigen Wirkung zu zweifeln.

Es kann aber davon ausgegangen werden, daß mehr Wissen um den 28. Abschnitt des Strafgesetzbuches gewisse Auswirkungen auf die Akzeptanz der Normen hätte, die mit der Aufnahme der Umweltdelikte ins Strafgesetzbuch verankert werden sollten - kann doch Wissen als eine der Voraussetzungen für Akzeptanz betrachtet werden¹⁵³. Diese Vermutung - das sei vorweggenommen - wird in gewisser Weise bestätigt durch die Antworten auf die Frage, wie man die Akzeptanz der Norm "Umweltstraftaten sind kein Kavaliersdelikt" unterstützen und befördern kann, die uns in einem der nächsten Abschnitte beschäftigen wird.

Um dem vorzugreifen, sei indessen nicht verhehlt, daß die Teilnehmer der Befragung der Vermittlung von konkretem Wissen über das Vorhandensein der "Straftaten gegen die

¹⁵² Vgl. Rütter (1985: 6-7).

¹⁵³ Wichtig scheint hier, den Begriff Akzeptanz kurz zu erläutern. Unter Akzeptanz ist mit Renn (1984: 348) "ein zusammenfassendes Urteil über politische Maßnahmen, Objekte oder Personen" zu verstehen; Akzeptanz ist "das Ergebnis eines im weitesten Sinne abwägenden Entscheidungsprozesses" (Wittkämper/Wulff-Nienhäuser 1984: 21), für den jedoch Information, Kommunikation und demnach Wissen Voraussetzung sind: "Für eine Entscheidung sind Informationen unabdingbar" (1984: 21).

Neben Information und Wissen ist eine zweite Voraussetzung für Akzeptanz die "emotionale Bindung" - darauf wird zurückzukommen sein.

Umwelt" im 28. Abschnitt des Strafgesetzbuches eher geringe Wirksamkeit zubilligen¹⁵⁴ - nach Einschätzung der Experten ist Wissen um Umweltrecht, vor allem aber Wissen um Umweltprobleme überhaupt eine der wichtigen Voraussetzungen für die Akzeptanz der Normen in Rede¹⁵⁵.

Doch wenden wir uns nun dem Bekanntheitsgrad der Tatbestände des Umweltstrafrechts im Medienbereich zu, also in einem gesellschaftlichen Teilbereich, der erheblichen Einfluß auf Wissens- und Bewußtseinsbildung hat. Die Einschätzungen, die die Teilnehmer für das Wissen in diesem Bereich abgeben, bleiben besonders schillernd, wie sich an den breit gestreuten Antworten zeigt:

- 20 Teilnehmer: allgemeines Wissen;
- 39 Teilnehmer: sehr hoch;
- 37 Teilnehmer: hoch;
- 20 Teilnehmer: eher niedrig;
- 1 Teilnehmer: kaum vorhanden.

¹⁵⁴ Lediglich 13 Teilnehmer sind der Meinung, die dementsprechende Wissensvermittlung sei sehr wichtig ("4"); und nur ein Experte hält diesen Faktor für allein wichtig ("5"). Im Vergleich mit den Zahlen, mit denen die Faktoren belegt sind, denen von den Experten die größte Bedeutung zugeschrieben wird, wird der Vermittlung von Wissen um das Umweltstrafrecht die geringste Bedeutung zugewiesen.

¹⁵⁵ vgl. dazu aber die Ergebnisse zur Frage 30, in denen doch erhebliche Skepsis der Teilnehmer hinsichtlich eines positiven Zusammenhangs zwischen den zahlreichen Umweltgesetzen und der Ausbildung eines Bewußtseins für die potentielle Kriminalität von Umweltverschmutzungen (Kriminalitätsbewußtsein) deutlich wird (Kapitel I, Abschnitt II).

Es sei in diesem Zusammenhang vorweggenommen, daß die Teilnehmer in ihrer "Mängelrüge" des Umweltrechts auf etliche Spezifika des Umweltrechts hinweisen, die die Möglichkeiten einer Erhöhung des Wissensbestandes um das Umweltrecht und natürlich auch um das Umweltstrafrecht sehr erschweren.

Vergleicht man diese Zahlen mit denen, die die Einschätzungen der Teilnehmer für die anderen, angesprochenen Gruppen wiedergeben, so zeigt sich, daß das Wissen der Medien als weit höher angenommen wird als das der allgemeinen Bevölkerung, aber doch erheblich niedriger als das der Industrie und der Behörden.

Die relativ positive Einschätzung des Wissens der Medien und ihrer Repräsentanten mag darauf zurückzuführen sein, daß die Teilnehmer vor allem die Vertreter der öffentlichen Meinung im Auge haben, die sich im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit bereits mit Fragen von Umweltrecht und Umweltkriminalität befaßt haben.

Ein Teil der Antworten wird verständlich, wenn man ihn in einen größeren Zusammenhang stellt: So fällt besonders die Antwortenverteilung in der Befragtengruppe Industrie auf: Hier sind 10 Teilnehmer der Meinung, der Wissensstand sei sehr hoch, fast entgegengesetzt sind 11 Teilnehmer dieser Gruppe der Ansicht, der Informationsstand sei eher niedrig (in allen anderen Gruppen verteilen sich die Antworten mehr über die einzelnen Antwortkategorien).

Den Medien wird vor allem von der Befragtengruppe Industrie "Vorverurteilung", "sensationslüsterne Berichterstattung" u. ä. vorgeworfen, also eine Berichterstattung, die unsachgemäß und der Sache nicht zuträglich ist. Andererseits wird immer wieder eine "sachliche" Berichterstattung gefordert. Vor diesem Hintergrund läßt sich die Vermutung anstellen, daß die Teilnehmer, die im Kontext anderer Fragenkomplexe diese Meinung äußern, der Ansicht sind, der Wissensstand sei eher niedrig (im Sinne eines tatsächlichen Wissens um die Probleme der Umweltkriminalität).

Demgegenüber könnte ein Grund für die Einschätzung: "der Wissensstand ist sehr hoch" sein, daß die Teilnehmer vor allem aus dem Bereich Industrie von sehr aufmerksamen Medien ausgehen, die für Umweltprobleme in hohem Maße sensibilisiert sind und aus diesem Grund sehr häufig recherchieren (Wissen sammeln) und berichten.

3. Normen des Umweltstrafrechts - Akzeptanzprobleme?

Im letzten Abschnitt wurde darauf hingewiesen, daß das von den Experten geschätzte, niedrige Wissen der Bevölkerung darauf schließen lasse, daß die Norm "Umweltstraftaten sind in hohem Maße sozialschädlich und kein Kavaliersdelikt" noch nicht sehr verbreitet sein könne, da Wissen um die Straftatbestände des Umweltstrafrechts eine der notwendigen Voraussetzungen für die Akzeptanz dieser Norm sei. Diese erste Vermutung einer mangelhaften Normverankerung wird von Antworten der Experten gestützt, in denen die "fehlende Akzeptanz des Umweltstrafrechts" als ein Faktor genannt wird, der deliktisches Handeln im Umweltbereich beeinflußt (Frage 59)¹⁵⁶.

Ähnlich sind die Antworten zu deuten, in denen auf ein mangelndes Unrechtsbewußtsein (Frage 59)¹⁵⁷, auf mangelndes Fehlverhaltensbewußtsein (Frage 59)¹⁵⁸ u. ä. hingewiesen wird.

Eine erhebliche Bedeutung erlangen Fragen nach der Verankerung der Norm, der zufolge Umweltdelikte in hohem Maße sozialschädlich sind, im Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Verurteilung von Umweltstraftaten (Stigmatisierung). In zahlreichen Antworten auf die Fragen 23 und 26 der ersten Runde (vgl. Anhang) wird die mangelnde Normverankerung

¹⁵⁶ Dieser Faktor wird von vier Experten als wichtig erachtet, und zwar:

- von 2 Teilnehmern Polizei,
- von einem Teilnehmer Justiz,
- von einem Teilnehmer Ordnungsbehörden.

¹⁵⁷ Dieser Einflußfaktor wird ebenfalls von 4 Teilnehmern ins Blickfeld gerückt (Polizei: 2; Ordnungsbehörden: 1; Sonderbehörden: 1).

¹⁵⁸ Der Gedanke wird von einem Teilnehmer Industrie geäußert.

als ein Faktor genannt, der dafür verantwortlich zu machen ist, daß eine gesellschaftliche Sanktionierung von Umweltdelikten in nur geringfügigem Ausmaß stattfindet.

Insgesamt wird die mangelnde Normverankerung in 53 (!) Antworten als Begründung dafür genannt, daß Umweltdelikte kaum gesellschaftlich verurteilt werden.

Betrachtet man diese große Zahl der Antworten genauer, ergibt sich folgendes Bild:

Bei der Frage 23 wird die mangelnde Normverankerung von 28 Experten als eine Begründung genannt; auf die Gruppen verteilen sich diese Nennungen wie folgt:

- Medien: 7
- Industrie: 6
- Wissenschaft: 1
- Polizei: 5
- Justiz: 2
- Ordnungsbehörden: 1
- Sonderbehörden: 6.

In Antworten auf die Frage 26 ist in 25 Antworten die Rede von der mangelnden Verankerung der Norm; die Gruppenverteilungen sind:

- Medien: 2
- Industrie: 4
- Polizei: 7 (!)
- Justiz: 1
- Ordnungsbehörden: 3
- Sonderbehörden: 8.

Die Gruppe Polizei fällt auf, da mehr als 50 Prozent der Mitglieder dieser Gruppe auf Probleme in der Normverankerung hinweisen.

Nicht unerwähnt bleiben soll an dieser Stelle, daß die Nennungen im Kontext von Fragen nach der Stigmatisierung von Umweltstraftaten nicht nur darauf hinweisen, daß die Normen des Umweltstrafrechts nur mangelhaft in den Köpfen der Menschen verankert sind, sondern gleichzeitig eine Konsequenz benennen, die sich aus der mangelhaften Veranke-

rung der Werte und Normen des Umweltstrafrechts ergibt: Fehlende Stigmatisierung ist u. a. zurückzuführen auf die Tatsache, daß die Sozialschädlichkeit von Umweltdelikten nicht im Bewußtsein der Bevölkerung verankert ist.

Doch sei in erster Linie konstatiert: Die Normen, die mit der Aufnahme der Umweltstraftaten in das Strafgesetzbuch verankert werden sollten, sind nach Einschätzung einer großen Zahl der Experten bislang nur sehr begrenzt für das Verhalten der allgemeinen Bevölkerung wirksam¹⁵⁹.

Dieses Ergebnis bestätigt unsere Annahme, die im ersten Fragebogen formuliert wurde und zu der Frage führte, wie man die Akzeptanz dieser Norm von breiten Teilen der Bevölkerung beeinflussen könne (Frage 8, vgl. Anhang) - diesem Problem werden wir später unsere Aufmerksamkeit zuwenden.

IV. Die Behörden - Vorreiter des Umweltschutzes?

Auf Handlungsweisen und Befindlichkeiten der verschiedenen, mit Umweltschutzaufgaben befaßten Behörden gingen wir in Kapitel E ausführlich ein. Ein für den Kontext des aktuellen Kapitels bedeutsames Thema wurde dort bereits erörtert: das Wissen der Behörden um Umweltrecht und Umweltprobleme insgesamt. Der Leser wird sich erinnern, daß die Teilnehmer unserer Befragung bei den Behörden, in erster Linie den Strafverfolgungsbehörden, erhebliche Wissensdefizite feststellten.

Es stellt sich die Frage, ob die Teilnehmer, analog zu den Wissensdefiziten, auch Bewußtseinsmängel bei den Behörden sehen.

¹⁵⁹ Vgl. zu diesem Ergebnis auch Kapitel I, Abschnitt II: Dort kommt die Mehrzahl zu dem Ergebnis, daß lediglich ein Vorhandensein von Gesetzen nicht ausreicht, um ein Bewußtsein für die in den Gesetzen formulierten Normen zu schaffen.

Vor allem zwei Fragen sind zu beantworten, die das Bild über die Umweltbehörden vervollständigen:

- die Frage nach der Rolle der Behörden als Investor in den Umweltschutz und
- die Frage nach der Verankerung der Normen des Umweltstrafrechts bei den Behörden.

Bevor wir uns diesen speziellen Fragestellungen zuwenden, wollen wir jedoch einen Überblick über solche Statements der Teilnehmer geben, die, über den gesamten Fragebogen gestreut, Aussagen zum Umweltbewußtsein und Problembewußtsein der Behörden in allgemeiner Form enthalten.

1. Sind die Behörden umweltbewußt?

Wenn man die Antworten auf die Frage 3 der ersten Runde (vgl. Anhang), die nach Vollzugsdefiziten des Umweltstrafrechts fragt, durchsieht, ist in etlichen Antworten u. a. auch die Rede von Ursachen für den mangelhaften Vollzug, die man als "Bewußtseinsmängel" deklarieren kann; zwei Teilnehmer (Medien, Industrie) weisen sogar explizit auf das mangelnde Unrechtsbewußtsein hin. In anderen Statements heißt es z. B.:

- Es mangelt den Aufsichtsbehörden an Sensibilität (1 Teilnehmer Medien).
- Das Desinteresse der Behörden erschwert eine Aufklärung von Umweltdelikten (1 Teilnehmer Medien).
- Die Umweltbedeutung wird falsch bzw. mangelhaft bewertet (1 Teilnehmer Industrie).
- Teilweise fehlt den Verwaltungsbehörden das Problembewußtsein (1 Teilnehmer Sonderbehörden).

Im Zusammenhang der Frage 52 der ersten Runde (vgl. Anhang), in der nach Möglichkeiten gefragt wurde, die bei den Verwaltungsbehörden vorhandenen Zielkonflikte zu lösen,

wird gleichfalls von mehreren Teilnehmern gefordert, das Umweltbewußtsein der Behörden zu stärken.

An einigen Beispielen sei dies verdeutlicht:

- Umweltschutz darf nicht als lästige Pflichtaufgabe betrachtet werden, fordern zwei Teilnehmer (Sonderbehörden und Medien).
- Explizit schreibt ein Teilnehmer Medien, das Umweltbewußtsein der kommunalen Behörden müsse gestärkt werden.

Diesen Antworten zufolge sind Bewußtseinsmängel bei den Umweltverwaltungsbehörden vorhanden - allerdings muß auch konstatiert werden, daß das mangelhafte Umweltbewußtsein als ein Aspekt des Behördenhandelns und der Behördenbefindlichkeiten betrachtet wird, der erst von nachrangigem Interesse ist; andere Faktoren beeinflussen das Behördenhandeln sehr viel stärker.

Ein anderer Punkt, den es in diesem Abschnitt abzuhandeln gilt, ist ein Aspekt des Verwaltungshandelns, der die Ahndung von Umweltdelikten anspricht: die Verurteilungspraxis, die als ein Faktor im Problemfeld Umweltkriminalität angesehen werden muß¹⁶⁰.

Im Zusammenhang dieses Kapitels, das sich mit dem Umweltbewußtsein der Behörden befaßt, sollen lediglich die Antworten Berücksichtigung finden, die bestimmte Motivlagen bei den Organen der justitiellen Strafverfolgung zum Thema machen, andere Faktoren, die die Verurteilung von Umweltstraftaten beeinflussen, werden in anderen Kapiteln dargestellt - hier sollen die Organe der Justiz und ihre Befindlichkeiten im Zentrum stehen.

Die Praxis der Staatsanwaltschaften und Gerichte wird im Zusammenhang verschiedener Fragen angesprochen; bereits

¹⁶⁰ So sehen es auch zwei Teilnehmer (Polizei und Sonderbehörden) in ihren Antworten auf die Frage 59.

hier ist festzuhalten, daß die Meinungen der Teilnehmer kontrovers sind. Das Spektrum reicht vom Vorwurf der zu geringen Sanktionen bis hin bis hin zu dem der viel zu harten Urteile, die gesprochen werden.

Während die Verurteilungswahrscheinlichkeiten von der Mehrheit als nicht sehr hoch bis niedrig geschätzt werden und als die häufigsten Strafmaße neben der Verfahrenseinstellung der Freispruch und die Geldstrafe geschätzt werden, ist ein recht großer Anteil der Teilnehmergruppe Industrie der Meinung, die Verurteilungswahrscheinlichkeit sei hoch und ein häufiges Strafmaß die Freiheitsstrafe.

Welche Gründe diese Teilnehmer für ihre von der Mehrheit abweichenden Einschätzungen haben, läßt sich mit einigen Antworten der Teilnehmer auf die Frage 22 der ersten Runde (vgl. Anhang) verdeutlichen, die nach Faktoren fragt, die die Verurteilungswahrscheinlichkeit und -praxis beeinflussen. U. a. heißt es in den Antworten von 3 Teilnehmern aus der Gruppe Industrie, eine Verurteilung von Umweltstraftaten bzw. -tätern sei wahrscheinlich, weil Staatsanwälte und Richter aus politischen Interessen heraus urteilen.

Diese Meinung bleibt jedoch eine Ausnahme; in der Tendenz werden Mängel im Verhalten von Staatsanwälten und Richtern ausgemacht, die einer Verurteilung von Umweltstraftaten entgegenstehen:

- Den Organen der Justiz wird mangelnder Verfolgungswille und mangelndes Problembewußtsein vorgeworfen (5 Nennungen¹⁶¹); zudem wird die Bagatellisierung durch die Ju-

¹⁶¹ Frage 22 der ersten Runde:

Medien: 3

Justiz: 1

Ordnungsbehörden: 1.

1 Teilnehmer Medien äußert diesen Gedanken in seiner Antwort auf die Frage 3.

stiz beklagt (4 Nennungen¹⁶²) und schließlich ist von mangelnder Motivation die Rede (2 Nennungen¹⁶³).

- Unterstellt wird bei den Gerichten ein mangelndes Bewußtsein für die potentiellen Umweltschädigungen durch kleine Quanten (2 Nennungen¹⁶⁴).
- Gerichte messen Umweltdelikten weniger Bedeutung bei als anderen Delikten, meinen 3 Teilnehmer¹⁶⁵ in ihrer Antwort auf die Frage 22; ähnlich nennt ein Teilnehmer Justiz dieses Problem als ein Vollzugsproblem (Frage 3).
- Politischer Einfluß bzw. politische Rücksichtnahmen verhindern angemessene Urteile (oder Verurteilungen überhaupt), meinen zwei Teilnehmer aus den Gruppen Ordnungsbehörden und Industrie in ihren Antworten auf die Frage 22.

Den vorgestellten Meinungen zufolge gibt es eine Reihe von Ursachen für die geringe Anzahl der Verurteilungen von Umweltdelikten, die aus den motivationalen und bewußtseinsmäßigen Befindlichkeiten der Staatsanwälte und Richter resultieren. Diese Gründe sind nicht die gewichtigsten -

162 Frage 59 der ersten Runde:

Medien: 1

Ordnungsbehörden: 1

Sonderbehörden: 2.

Einen ähnlichen Gedanken äußert 1 Teilnehmer Medien in Beantwortung der Frage 3 der ersten Runde.

163 Frage 3 der ersten Runde:

Ordnungsbehörden: 1

Sonderbehörden: 1

164 Frage 22 der ersten Runde:

Justiz: 1

Sonderbehörden: 1

165 Industrie: 1

Sonderbehörden: 1

Justiz: 1

sie sollten allerdings aufgrund der doch zahlreichen Nennungen als Probleme im Auge behalten werden.

2. Behörden als Investor in den Umweltschutz

Investitionsverhalten kann als Ausdruck eines Umweltbewusstseins betrachtet werden, das verhaltenswirksam ist - darauf wurde in den vorangegangenen Abschnitten wiederholt eingegangen. Wie sich das Investitionsverhalten der öffentlichen Hand in den Augen der Teilnehmer ausnimmt, soll uns nun beschäftigen (Frage 40 der ersten Runde, vgl. Anhang).

- Auch der öffentlichen Hand (bezeichnet als "Regierung und Verwaltung") wird bescheinigt, daß für sie der Umweltschutz zu den Geschäften des Alltags gehört: 60 Teilnehmer (51,3%) sind dieser Meinung.
- 31 Teilnehmer (26,5%) vertreten sogar die Position, der Umweltschutz habe Vorrang bei den Investitionen.
- Demgegenüber sind nur insgesamt 24 Teilnehmer (20,5%) davon überzeugt, der Umweltschutz müsse zurückstehen (Vorgabe 3: 21 Teilnehmer; Vorgabe 4: 3 Teilnehmer).

Ein Blick auf die Gruppenzugehörigkeiten soll zeigen, ob vor allem die Behörden selbst der Meinung sind, der Umweltschutz sei ein wichtiger bzw. einer der wichtigsten Investitionsbereiche:

Die Behördenteilnehmer kommen zwar insgesamt zu einem Urteil, dem zufolge die Umweltschutzinvestitionen ein wichtiger Investitionsbereich seien, überraschend ist jedoch ein anderes Ergebnis:

45,2 % der Teilnehmer aus der Gruppe Industrie entscheiden sich für die Antwortvorgabe, der zufolge die Umweltschutzinvestitionen einen Vorrang vor anderen Investitionen haben. Diese Einschätzung liegt weit über dem Anteil der

gesamten Teilnehmerschaft, der sich für diese Vorgabe entscheidet (26,5%).

Außer diesem Ergebnis ist ein weiteres erwähnenswert, das die bisher gemachten Aussagen über die besondere Sichtweise der Gruppe Medien bestätigt: Sie sind in überdurchschnittlicher Zahl der Ansicht, der Umweltschutz habe bei den Investitionsentscheidungen geringere Bedeutung als andere Investitionen. Insgesamt verteilen sich 36,3 % der Antworten aus dieser Gruppe auf die Vorgaben 3 und 4.

Der geäußerte Verdacht, daß die Behörden selbst in erheblichem Maße zu der in der Tendenz positiven Einschätzung beitragen könnten, bestätigte sich nicht, soweit es die "positiven" Antwortvorgaben: "Umweltschutzinvestitionen haben einen Vorrang bzw. sind gleichrangig mit anderen Investitionen" anging. Doch zeigt ein Blick auf die Behördenantworten, die sich für die "negativen" Möglichkeiten entscheiden, daß die Behörden auch am wenigsten der Meinung sind, daß die Investitionen in den Umweltschutz geringe Bedeutung haben. Nur 13,1 % der Antworten dieser Gruppe entfallen auf die Vorgaben "Andere Verwendungszwecke haben immer Vorrang" bzw. "Umweltschutzinvestitionen werden vermieden, wo immer es möglich ist".

Vergleicht man die Einschätzungen der Teilnehmer, die sich auf den Investitionswillen der Behörden beziehen, mit denen, die Auskunft über den Investitionswille in anderen Bereichen geben sollten, läßt sich festhalten, daß der öffentlichen Hand am ehesten eine erhebliche Bereitschaft zugeschrieben wird, Finanzmittel in den Umweltschutz zu investieren. Eher noch als die Industrie ist demnach die öffentliche Hand bereit, finanzielle "Opfer" für den Umweltschutz zu bringen - ob dies eine Bewertung der Umweltpolitik ist, die (u. a.) mit Instrumenten des "finanziellen Anreizes" arbeitet, oder ob der Investitionswillen der öffentlichen Hand in ihrer Rolle als Unternehmer bewertet wurde, kann allerdings nicht entschieden werden.

3. Zur Verankerung der Normen des Umweltstrafrechts

Vor dem Hintergrund, daß Aufgabe der Behörden ist, die Normen des Umweltstrafrechts umzusetzen, wird die Frage interessant, ob denn diese Normen bei den verschiedenen Behörden akzeptiert sind. Eine Betrachtung der Antworten auf die Frage 9 der ersten Runde (vgl. Anhang) soll uns eine Antwort auf diese Frage geben. Zur Erinnerung: mit dieser Frage wurden Einschätzungen der Experten zu dem Problembereich: "Einsicht von Industrie und Behörden in die Normen des Umweltstrafrechts" eingeholt.

Um es vorwegzunehmen: Die Einschätzung der Teilnehmer in bezug auf die Einsicht der Behörden zeigen leichte positive Tendenzen, wie die Zahlen verdeutlichen:

- 51 Teilnehmer (44%) sind der Ansicht, die Einsicht sei allgemein verbreitet.
- 42 Experten (36,2%) halten die Einsicht für zumindest teilweise verbreitet.
- Noch 21 Teilnehmer (18,1%) halten jedoch die Einsicht für zwar vorhanden, andere Ziele in den Kalkülen der Behörden aber für wichtiger.
- Die verschwindende Minderheit von 4 Teilnehmern (3,5%) meint dagegen, die Einsicht sei bisher kaum verbreitet.

Mit dem Wissen um die zahlreichen Defizite im Umwelthandeln der Behörden, die von den Experten angegeben wurden, mag vor allem die erste Zahl überraschen, der zufolge fast die Hälfte der Teilnehmer den Behörden Einsicht in die Normen des Umweltstrafrechts bescheinigt.

Um zu sehen, ob die Teilnehmer der Gruppe Behörden, analog zu den Teilnehmern aus der Industrie, sich vor allem selbst die Einsicht bescheinigen, wollen wir einen Blick auf die Antwortverteilungen nach den Befragtengruppen werfen:

37 Teilnehmer aus der Gruppe Behörden (60,7%) entscheiden sich für die Vorgabe, die Einsicht sei allgemein verbreitet. Diese Zahl liegt um einiges über dem Durchschnitt für die Gesamtheit der Teilnehmer (44%).

Mithin ist die Mehrheit der Behördenteilnehmer genau wie die Mehrheit der Teilnehmer aus der Industrie der Meinung, im eigenen Bereich sei die Einsicht, daß Umweltvergehen in hohem Maße sozialschädlich sind, stark verbreitet.

20 Experten aus der Gruppe Behörden sind der Meinung, die Einsicht sei nur teilweise verbreitet (32,8%).

Diese Zahl liegt etwas unter dem Durchschnitt für alle Experten.

Daß Einsicht zwar vorhanden sei, andere Ziele jedoch stärker gewichtet würden, meinen 15 Behördenteilnehmer (24,6%). Interessanterweise liegt diese Zahl über dem Anteil, der für die Gesamtheit aller Befragten auf diese Antwort entfällt (18,1%).

Ein anderes, bemerkenswertes Ergebnis in bezug auf diese Meinung ist, daß die prozentualen Anteile der Untergruppen Polizei und Ordnungsbehörden hier besonders hoch sind:

- 38,5 % der Teilnehmer Polizei und
- 30,8 % der Befragten aus der Untergruppe Ordnungsbehörden

sehen andere Ziele als den Behörden wichtiger an.

Diese Zahlen mögen ihre Ursache darin haben, daß die Ordnungsbehörden aus eigener Erfahrung vor Ort urteilen (zudem sei hier auf die zahlreichen Teilnehmer verwiesen, die sich unserer These anschließen, es gebe ernsthafte Zielkonflikte bei den Umweltverwaltungsbehörden).

Der hohe Prozentsatz der Untergruppe Polizei dagegen ist möglicherweise darauf zurückzuführen, daß die Teilnehmer dieser Gruppe und die Teilnehmer der Gruppe Ordnungsbehörden erhebliche Koordinationsprobleme haben, vor allem aber ein hohes Konfliktpotential in der unterschiedlichen Definition von Aufgaben und Zielen aufweisen.

Schließlich ist zu konstatieren, daß kein Teilnehmer aus dem Behördenbereich der Ansicht ist, Einsicht sei bisher kaum vorhanden.

Die Stimmen, die sich dieser vorgegebenen Meinung anschließen, stammen fast ausschließlich aus dem Medienbereich (3), der vierte Teilnehmer gehört der Gruppe Sonstige an. Hier zeigt sich zum wiederholten Male die besonders düstere Sichtweise, der die Medienteilnehmer in vieler Hinsicht Ausdruck verleihen.

Ein weiteres Ergebnis fällt auf: Die Teilnehmer aus der Gruppe Industrie sind in der Mehrzahl derselben Meinung wie die Mehrzahl der Behördenteilnehmer: Auch sie konstatieren den Behörden Einsicht (66,7%) oder doch zumindest partielle Einsicht (33,3%).

Als Ergebnis läßt sich festhalten, daß die Einsicht in die Sozialschädlichkeit von Umweltvergehen bei den Behörden nicht selbstverständlich als Allgemeingut angenommen werden kann. Dieses Ergebnis mag überraschen; sind doch die Behörden "Träger" der Normen des Umweltstrafrechts. Doch wenn man die hier vorgestellten Ergebnisse in Beziehung setzt zu den zahlreichen Mängeln, die dem Behördenhandeln hinsichtlich einer Umsetzung der Normen des 28. Abschnittes Strafgesetzbuch bescheinigt werden, wenn man sich außerdem an die soeben bereits angesprochenen Zielkonflikte erinnert, wird ersichtlich, vor welchem Hintergrund die Einsicht "leiden" muß.

V. Chancen zu Veränderungen - Vorschläge der ersten Runde

1. Maßnahmen zur Erhöhung von Akzeptanz - Bürger

Schon in einem anderen Zusammenhang wurde der aktuelle Problempunkt gestreift: In Kapitel E wurde festgehalten, daß die Polizei und ihr Verhalten einen gewissen Einfluß auf die Verankerung der Normen des Umweltstrafrechts habe;

dort wurde auch darauf hingewiesen, daß es andere Faktoren gebe, die sehr viel wirksamer seien.

Und in der Tat: Die Ergebnisse der Antworten auf die Frage 8 der ersten Runde, in der nach Möglichkeiten gefragt wurde, die Normverankerung positiv zu beeinflussen (vgl. Anhang) zeigen, daß die Teilnehmer der Ansicht sind, die Medienberichterstattung habe eine hervorragende Bedeutung, wenn es um die Normverankerung geht:

In ihren Antworten belegen 58 Teilnehmer diesen Faktor mit der Bewertung "4" (sehr wichtig); weitere 2 Teilnehmer entscheiden sich sogar für den Bewertungsfaktor "5" (allein wichtig). Gruppeneffekte in der Bewertung dieses Faktors zeigen sich nicht.

Entscheidene Bedeutung weisen die Experten neben der Medienberichterstattung dem Faktor Umweltbewußtsein zu: Von 52 Teilnehmern erhält dieser Faktor die Bewertung "4", von 9 anderen die "5".

Umweltbewußtsein als Faktor, der die Verankerung der Normen des Strafgesetzbuches beeinflußt - das läßt fragen, welchen Zusammenhang es zwischen dem Umweltbewußtsein und der Normverankerung gibt. Geht man davon aus, daß wirkliches Umweltbewußtsein in erster Linie beinhaltet, unsere Umwelt als höchst schützenswertes Gut zu betrachten und entsprechend zu handeln, wird deutlich, daß dieser Wert Umwelt und Umweltschutz erheblichen Einfluß darauf haben wird, welche Beurteilung ein umweltkriminelles Delikt erfährt. Im Kontext eines derartigen Begriffs wird Umweltbewußtsein zur Voraussetzung von Normakzeptanz¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Diese Interpretation bleibt schlüssig, wenn man in Augenschein nimmt, worauf Akzeptanz beruht. An anderer Stelle hieß es, Akzeptanz beruhe auf Wissen; doch gibt es einen weiteren Faktor, der die Entstehung von Akzeptanz beeinflusst: die emotionale Bindung (vgl. Wittkämper/Wulff-Nienhäuser 1984: 59-60).

Übertragen auf unseren aktuellen Zusammenhang ergibt sich daraus: Dort, wo eine (auch emotionale) Wertbindung an die natürliche Umwelt vorausgesetzt werden kann, ist eine Vorbedingung zum einen für die Entstehung eines Bewußtseins für Umwelt und Umweltschutz, zum anderen aber auch für

Vor dem Faktor: Tätigwerden der Polizei rangieren demnach zwei andere Faktoren, denen nach Ansicht der Experten eine große Bedeutung zukommt, soll es zu einer stärkeren Verankerung der Normen des Umweltstrafrechts kommen.

Nimmt man die von den Teilnehmern hinzugefügten Vorschläge aus dem offenen, zweiten Teil der Frage 8 in Augenschein, werden zum einen die Faktoren Umweltbewußtsein und Medienberichterstattung konkretisiert, zum anderen wird auf weitere Maßnahmen hingewiesen, die zu einer erhöhten Normakzeptanz führen könnten:

Als eine bedeutsame Voraussetzung für die Entwicklung eines Umweltbewußtseins, das in der Folge zu einer Einsicht in die Sozialschädlichkeit von Umweltdelikten führt, wird in etlichen Antworten auf die Bedeutung von Informations- und Wissensvermittlung hingewiesen; insgesamt sind 20 Teilnehmer dieser Meinung¹⁶⁷.

Verschiedentlich wird auf den Zusammenhang zwischen persönlicher Betroffenheit (einem Bestandteil bzw. einer Konsequenz eines Umweltbewußtseins) und Normakzeptanz hingewiesen: 10 Befragte gehen in ihren Antworten auf diesen Faktor ein¹⁶⁸.

die Akzeptanz der korrespondierenden Norm der Sozialschädlichkeit von Umweltstraftaten erfüllt.

- ¹⁶⁷ Medien: 2
 Industrie: 3
 Wissenschaft: 1
 Verband: 1
 Polizei: 4
 Ordnungsbehörden: 4
 Sonderbehörden: 5

- ¹⁶⁸ Industrie: 2
 Medien: 1
 Polizei: 5
 Sonderbehörden: 2

An die Medienberichterstattung werden inhaltliche Forderungen gestellt, die verdeutlichen, welchen Zusammenhang die Teilnehmer zwischen Information und Wissen und Normakzeptanz sehen. Da wir in einem anderen Rahmen näher auf die Medienberichterstattung eingehen werden (Stärkung von Umweltbewußtsein und Wissen), wollen wir hier lediglich solche Forderungen erwähnen, die wiederholt auftauchen bzw. die in engem Zusammenhang zu unserer gegenwärtigen Thematik gesehen werden müssen:

- Gefordert wird in erster Linie die angemessene Berichterstattung über Strafverfahren (4 Teilnehmer¹⁶⁹).
- Gefordert wird eine Berichterstattung, die "im Sinne dieser Norm" ist (1 Teilnehmer Industrie).
- Gefordert wird eine Berichterstattung, die "aber bitte sachlich" sein soll (1 Teilnehmer Industrie).

Zum Ende dieses Abschnittes sei auf eins hingewiesen: Während - wie sich an der Darstellung bis hierher zeigt - eine große Zahl der Teilnehmer eine Stärkung des Umweltbewußtseins, eine Stärkung des Wissens, der Einsicht und der persönlichen Betroffenheit für wesentliche Voraussetzungen einer Normakzeptanz halten, ist eine nicht zu vernachlässigende Zahl von Teilnehmern der Meinung, daß nur Kontrolle und Sanktion letztendlich zur Anerkennung der Normen des Umweltstrafrechts führen können. Das zeigt sich an den Zahlen; außerdem werden von einigen Teilnehmern Vorschläge gemacht, die darauf hindeuten.

Der Verhängung von harten Strafen messen immerhin 23 Teilnehmer¹⁷⁰ eine "sehr große" ("4") Bedeutung bei; und 1

169 Industrie: 1
Sonderbehörden: 2
Polizei: 1

170 Industrie: 7
Medien: 6
Polizei: 3
Sonderbehörden: 7

Teilnehmer Medien findet, daß nur harte Strafen einen Effekt haben ("5").

In den offenen Zusätzen ist zudem die Rede

- von "finanziellen Sanktionen" (1 Teilnehmer Ordnungsbehörden);
- von "wirksamen und strengen ordnungsbehördlichen Kontrollen" (2 Teilnehmer Sonderbehörden);
- von einer "wachen Kontrolle in der Nachbarschaft" (1 Teilnehmer Medien);
- von einer "nachhaltigen Verfolgung durch die Strafverfolgungsbehörden" (1 Teilnehmer Sonderbehörden); und es ist die Rede
- von der Notwendigkeit einer Verurteilung eines wirklichen Entscheidungsträgers zu einer Haftstrafe von mehreren Jahren (1 Teilnehmer Medien).

In erster Linie ist nach den bisherigen Ausführungen festzuhalten:

- Die Teilnehmer sind in der Mehrzahl der Meinung, daß die Normen, die mit der Einstellung der Umweltstraftatbestände in das Strafgesetzbuch größeres Gewicht erhalten sollten, in der Gesamtgesellschaft nur unzureichend verankert sind.
- Voraussetzung für eine breitere Akzeptanz dieser Normen ist ein ausgeprägtes Umweltbewußtsein (auf dessen Bedeutung bereits zu Beginn des Kapitels hingewiesen wurde) und auch das Gefühl einer persönlichen Betroffenheit.
- Voraussetzungen für eine Ausprägung von Umweltbewußtsein und damit auch für eine Akzeptanz der Normen sind nach Ansicht der Teilnehmer vor allem auch Informationen und Wissen über das Umweltrecht, in erster Linie aber Informationen und Wissen über Umweltprobleme überhaupt.
- Wichtiger Transmissionsriemen zur Vermittlung dieser Informationen sind die Massenmedien und ihre (angemessene) Berichterstattung.
- Eine (recht große) Minderheit der Befragten ist der Mei-

nung, nur Kontrollen und Bestrafungen könnten zu einer verstärkten Normverankerung führen¹⁷¹.

2. Maßnahmen zur Erhöhung der Normakzeptanz - Behörden

Die Ergebnisse der ersten Befragungsrunde zeigen, daß die Bedeutung der Normen des Umweltstrafrechts auch im Behördenbereich erhöht werden muß. Im Kontext der Frage 10 der ersten Runde (vgl. Anhang) wurden die Teilnehmer gebeten, solche Instrumente zu benennen, die dazu beitragen können, daß die Akzeptanz der Normen des Umweltstrafrechts erhöht und positiv beeinflusst wird. Welche Instrumente die Teilnehmer in erster Linie als wirksam erachten, tritt nun ins Zentrum des Interesses.

Wie für die Industrie halten die Teilnehmer auch für die Behörden Fortbildungsmaßnahmen für das wichtigste Instrument: 84 Teilnehmer (75%) schreiben diesem Instrument positive Wirkungen zu.

Überzeugung durch Kooperation und Kommunikation wird von 73 Befragten (65,2%) als ein geeignetes Mittel angesehen, um die Einsicht zu erhöhen.

Noch 62 Experten (55,4%) weisen der Schaffung von speziellen Umweltbehörden eine erhebliche Bedeutung zu.

An der Bewertung spezieller Umweltbehörden durch die Teilnehmer fällt auf, daß diese Maßnahme von den Teilnehmern

¹⁷¹ Stellt man jedoch diese Annahme in den Kontext unserer Anmerkungen zu den Bedingungen, die Voraussetzung für Akzeptanz sind, muß diese Einschätzung stark in Zweifel gezogen werden, denn Bestrafungen sind kaum ein Mittel, um Einsicht und emotionale Bindung herbeizuführen. Daß möglicherweise Kontrollen und Bestrafungen zu einer Beachtung der Norm führen, soll nicht in Abrede gestellt werden, doch ist die Beachtung einer Norm keinesfalls mit einer wirklichen Normakzeptanz gleichzusetzen.

aus der Gruppe Industrie und aus der Gruppe Sonderbehörden erstaunlich häufig als kontraproduktiv eingeschätzt wird:

- 18,5 % der Teilnehmer aus der Gruppe Industrie und
- 16 % der Befragten, die den Sonderbehörden zuzurechnen sind,

bewerten diese Maßnahme mit einem "minus". Demgegenüber sind nur 8,9 % des gesamten Befragtenkreises dieser Ansicht.

Es ließe sich vermuten, daß vor allem bei den Teilnehmern aus der Industrie die Zufriedenheit mit dem gegenwärtigen Mischsystem (Genehmigungs- und Kontrollbehörden) zu diesem Urteil führte; doch wollen wir zunächst unser Augenmerk auf die anderen Instrumente richten, denen die Experten Wirksamkeit zuschreiben.

Dienstanweisungen betrachten 60 Teilnehmer (53,6%) als ein angemessenes Mittel zur Förderung von Einsichten, und 59 Teilnehmer (52,7%) meinen, die Verhängung von harten Strafen sei ein geeignetes Instrument.

Die Antworten von zwei Untergruppen des Behördensample fallen ins Auge:

- Die Teilnehmer aus dem Bereich Ordnungsbehörden sind nur zu 16,7 % der Meinung, harte Strafen seien ein Mittel zur Erhöhung von Akzeptanz.
- Weit überdurchschnittlich bewerten dagegen die Mitglieder aus der Untergruppe Polizei die Verhängung von Strafen: Hier sind es 10 Teilnehmer (76,9%), die Strafen eine akzeptanzfördernde Wirkung zuschreiben.

Betrachten wir die Ergebnisse noch einmal im Zusammenhang, wird deutlich sichtbar, daß die Teilnehmer in großer Anzahl solche Instrumente für wirkungsvoll erachten, die auf eine mentale und möglicherweise auch emotionale Beeinflussung zielen. Demgegenüber treten Organisations- und Sanktionierungsinstrumente in den Hintergrund.

Ähnlich wie in anderen Kapiteln dieses Berichtes erweist sich im Kontext der Akzeptanzförderung die große Bedeutung

von Ausbildung und Wissen, aber auch die immense Relevanz von Zusammenarbeit und Kommunikation, auf die ebenfalls bereits verschiedentlich eingegangen wurde.

3. Zur Beeinflussung der Normakzeptanz - Industrie

Wie der Leser sehen wird, entscheiden die Teilnehmer sich auch bei der Frage, wie Normakzeptanz in der Industrie zu erhöhen wäre, für eine Kombination von Möglichkeiten:

Als positive Faktoren erhalten in den Antworten verschiedene Faktoren ein besonderes Gewicht; erwähnt werden nur diejenigen, die von mehr als 60 Teilnehmern als positive Einflußfaktoren gewertet werden:

- Fortbildungsmaßnahmen (78 Nennungen)
- Überzeugung durch Kooperation und Kommunikation (76 Nennungen)
- Verbandspolitik (67 Nennungen)
- Verhängung von harten Strafen (66 Nennungen)
- Schaffung von Behörden, die sich ausschließlich Umweltschutzaufgaben widmen (63 Nennungen)

Zu erwähnen ist, daß die Teilnehmer aus der Befragtengruppe Industrie die Überzeugung durch Kooperation und Kommunikation¹⁷² (24 Nennungen) und Fortbildungsmaßnahmen (23 Nennungen) in besonderem Maße favorisieren.

Ähnlich sind zwar auch die Bewertungen der Teilnehmer aus der Gruppe Behörden; dort erhalten jedoch auch Verbandspolitik und Verhängung von harten Strafen ein erhebliches Gewicht.

Insbesondere die Bestrafung wird von diesen beiden Gruppen unterschiedlich bewertet: Während 62,3 % der Behördenteilnehmer die Bestrafung für ein angemessenes Mittel halten, bewerten nur 35,3 % der Industrieexperten die Bestrafung als ein geeignetes Instrument, um Einsichten zu fördern.

¹⁷² Vgl. dazu auch die Ausführungen in Kapitel E zum Kooperationsprinzip der Ordnungsbehörden.

Die Antworten zeigen: Es werden in erster Linie zwei unterschiedliche Strategien für wirksam erachtet, mit denen die Akzeptanz der Normen des Umweltstrafrechts erhöht werden könnte - Strategien, denen unterschiedliche Konzepte und Ausgangspositionen zugrunde liegen:

- Dem ersten Konzept zufolge wird Akzeptanz durch Information, aber auch durch die Beeinflussung von mentalen (und emotionalen) Befindlichkeiten gefördert.
- Dem zweiten Konzept zufolge wird dagegen versucht, Verhalten direkt zu beeinflussen: "Falsches" Verhalten wird bestraft; über Sanktionen soll vermittelt werden, welches Verhalten das "richtige" ist.

Für unseren Teilnehmerkreis insgesamt läßt sich jedoch festhalten, daß die Mehrzahl sich für eine Kombination von Maßnahmen ausspricht, eine Kombination, in denen beide Ansätze repräsentiert sind.

4. Maßnahmen zur Stärkung von Umweltbewußtsein

Inhaltlich sind im folgenden vor allem zwei Aspekte von Umweltbewußtsein von Interesse, die genauer betrachtet werden sollen: das individuelle Verantwortungsgefühl und das Wissen, und zwar das Wissen um Umweltprobleme, aber auch das Wissen um eigene Handlungsmöglichkeiten. Zum Ende dieses Abschnittes wird jedoch das Umweltbewußtsein und seine Beeinflussung ganz allgemein ins Zentrum unserer Aufmerksamkeit rücken, denn: die Teilnehmer machen eine große Anzahl von Vorschlägen, die der Erhöhung des Umweltbewußtseins in der Bevölkerung dienen sollen.

Welche Faktoren am ehesten geeignet scheinen, die o. g. Elemente bzw. Voraussetzungen für ein verhaltenswirksames Umweltbewußtsein zu stärken, wurde in der ersten Runde gefragt. Dieser Abschnitt dient der Darstellung der Ergebnisse und Bewertungen, die von den Experten vorgenommen werden.

Fast erstaunlich ist die eindeutige Entscheidung der Experten für vor allem vier Faktoren. Die größten Einflußmöglichkeiten auf die Schaffung bzw. Stärkung des Verantwortungsgefühls für die Umwelt und den Umweltschutz (Frage 12 der ersten Runde, vgl. Anhang) werden den folgenden Maßnahmen zugewiesen:

- Erziehung (80mal die Bewertung "4"; 8mal die "5")
- Preispolitik (54mal die Bewertung "4"; 3mal die "5")
- behördliche Auflagen (41mal die Bewertung "4"; 2mal die "5")
- Veröffentlichung von Umweltskandalen (37mal die Bewertung "4"; 1mal die "5").

Nach Ansicht von 67,2 % aller Teilnehmer ist vor allem über eine entsprechende Erziehung eine Weckung des persönlichen Verantwortungsgefühls für die Umwelt und den Umweltschutz zu erreichen. Diese große Bedeutung, die der Erziehung zugesprochen wird, weist ähnlich wie das zu Beginn dieses Kapitels zitierte Statement eines Teilnehmers darauf hin, daß die Entwicklung eines starken Umweltbewußtseins ein längerfristiger Prozeß ist, denn: Erziehung ist keine Sofortmaßnahme; sie greift erst "auf lange Sicht", wie es ein Experte Medien in einem Kommentar zu seiner Antwort ausdrückt.

Die große Bedeutung, die die Experten den Faktoren "Preispolitik" und "behördliche Auflagen" zuweisen, erstaunt ein wenig vor dem Hintergrund, daß in vielen Antworten auf andere Fragen immer wieder die Bedeutung der Aufklärung betont wird (ähnlich in den freien Ergänzungen zur Frage 12 der ersten Runde).

Während Aufklärung zum Ziele hat, über Information Einsicht zu vermitteln, sind die Instrumente "Preispolitik" und "behördliche Auflagen" zwei Instrumente, die beide versuchen, Verantwortungsgefühl über die Ausübung von Zwängen bzw. über Verhaltenssteuerung zu wecken.

Es stellt sich die Frage, ob Zwänge geeignet scheinen, Einsichten zu fördern - eher können sie dazu beitragen, daß bestimmte Verhaltensweisen eingeübt werden und zur Gewohnheit werden (etwa: Einhalten von Regeln). Über die Einübung von bestimmten Verhaltensweisen ist ebenfalls - das sei nicht bestritten - mehr Umweltschutz und möglicherweise auch eine Verringerung von umweltkriminellen Handlungen zu erreichen (wird doch verschiedentlich darauf hingewiesen, daß gerade Verhaltenskonventionen eine Ursache für umweltdelinquentes Handeln seien).

Mithin haben wir es bei den favorisierten Instrumenten mit solchen zu tun, die auf fast gegensätzliche Weise eine Verhaltensänderung begünstigen können. Gegenüber der Erziehung weisen die Instrumente, die sich in gewisser Weise eines Zwanges bedienen, einen Vorteil auf: Sie wirken sehr schnell.

Mit dieser Differenzierung ließe sich als Vorschlag eine Kombination dieser verschiedenen Maßnahmen formulieren: Um kurzfristig Veränderungen zu fördern, ist sicherlich die Ausübung von Zwängen ein geeignetes Mittel; diese Instrumente sollten aber ergänzt und endlich abgelöst werden durch längerfristige Maßnahmen wie die Erziehung.

Und: sie sollten immer parallel zu solchen Instrumenten in Anwendung gebracht werden, die Aufklärung und Information zum Ziel haben, denn Zwänge, deren Ursachen begreifbar und verstehbar sind, werden eher akzeptiert als solche, die unbegründet und möglicherweise unverständlich sind.

Hier erhalten die Massenmedien und ihre Berichterstattung ihren Platz: Sie sollen informieren, und sie sollen - wie es in der Antwortvorgabe der Frage 12 der ersten Runde formuliert wurde - appellieren.

Die Bewertungen, die die Experten vornehmen, zeigen u. a. auch folgendes: Die Androhung von Strafen ist nach Ansicht vieler Teilnehmer nicht unbedingt ein geeignetes Mittel, um Einsichten und Verantwortungsgefühl zu fördern - nur 31

Teilnehmer (26,1%) halten die Androhung von Strafen für wirksam (30: "4"; 1: "5")¹⁷³.

Damit wollen wir das Verantwortungsgefühl als Aspekt des Umweltbewußtseins verlassen - in den Mittelpunkt tritt das abstrakte und konkrete Wissen um Umweltprobleme.

In den Fragen 13 und 14 der ersten Runde (vgl. Anhang) wurde nach möglicher Beeinflussung von zwei verschiedenen Aspekten des "Umweltwissens" gefragt: Im Mittelpunkt stehen das Wissen um vorhandene Umweltprobleme respektive das Wissen um eigene Handlungsmöglichkeiten.

Faktoren, die Wissen um Umweltprobleme und um Handlungsmöglichkeiten beeinflussen, sind nach Einschätzung der Mehrzahl der Experten wiederum nur wenige: Es kristallisieren sich als die bedeutsamsten lediglich zwei heraus: die Umwelterziehung und Informationsbeiträge in den Medien. Gegenüber diesen beiden Beeinflussungsinstrumenten sind alle anderen, die als mögliche Faktoren vorgegeben waren, relativ bedeutungslos. Ehe wir jedoch auf diese anderen Faktoren bzw. Instrumente eingehen, sollen die Zahlen zur Illustration der obigen Aussage erwähnt werden:

- 91 Experten (77,8%) entscheiden, daß die Umwelterziehung ein bedeutendes Instrument zur Beeinflussung von Wissen um Umweltprobleme ist¹⁷⁴.
- 68 Befragte (58,1%) weisen der Information durch die Medien große (42) oder sogar sehr große (24) Bedeutung zu.

¹⁷³ Ähnlich wie in anderen Zusammenhängen fällt eine Gruppe auf: die Teilnehmergruppe Medien bewertet die Androhung von Strafen am ehesten als ein wirksames Instrument; 54,5 % aller Medienteilnehmer belegen diesen Faktor mit einer Bewertung von "4" (11) oder "5" (1).

¹⁷⁴ - Bewertungsfaktor 4 (große Bedeutung): 44 Nennungen
 - Bewertungsfaktor 5 (sehr große Bedeutung): 24 Nennungen

Ähnlich lesen sich die Antworten auf die Frage 14, in der das Wissen um konkrete Handlungsmöglichkeiten im Mittelpunkt steht:

- 88 Teilnehmer (75,9%) sehen in diesem Zusammenhang die Erziehung als Faktor mit großer (65) bzw. sehr großer (23) Bedeutung.
- Die Medienberichterstattung wird von 64 Befragten (55,2%) als wichtiger Einflußfaktor gesehen¹⁷⁵.

Obwohl die Bewertung der Faktoren bzw. Instrumente in ihrer Bedeutsamkeit für abstraktes und konkretes Wissen sehr ähnlich sind (etliche Teilnehmer geben auf beide Fragen völlig identische Antworten) und in beiden Fällen das Schwergewicht jeweils bei den erwähnten Instrumenten liegt, lassen sich doch bei genauerem Hinsehen Unterschiede erkennen: Wissen um konkrete Handlungsmöglichkeiten ist auch mit Hilfe anderer Instrumente als der Umwelterziehung und der Medienberichterstattung zu vermitteln.

Auch wenn die Nennungen um einiges geringer sind als für die Instrumente Medienberichterstattung und Erziehung, zeigen die Zahlen doch, daß es verschiedene Möglichkeiten gibt, konkretes Wissen zu erhöhen. Im einzelnen sind es die folgenden Faktoren, die einen wesentlichen Einfluß ausüben können¹⁷⁶:

- der Einsatz von Umweltberatern (44 Nennungen = 37,9%)
- Fortbildungsangebote (43 Nennungen = 37%)
- das Angebot von Informationsveranstaltungen (35 Nennungen = 30,2%)

¹⁷⁵ - Bewertungsfaktor 4: 46 Nennungen
 - Bewertungsfaktor 5: 18 Nennungen

¹⁷⁶ Erwähnt werden die Faktoren, die von mehr als 30 Experten als einflußreich bewertet werden. Die Nennungen umfassen nur die Nennungen mit den Bewertungsfaktoren "4" (große Bedeutung) und "5" (sehr große Bedeutung).

- die Verhängung von gebührenpflichtigen Verwarnungen an Ort und Stelle¹⁷⁷ (34 Nennungen = 29,3%) und
- die Öffentlichkeitsarbeit der Kommunen (32 Nennungen = 27,6%).

Wie sich an den Nennungen fast überdeutlich ablesen läßt, sind die Teilnehmer schwerpunktmäßig der Meinung, es sei vor allem die Information, die Aufklärung und die Beratung, die zu einer Erhöhung von Wissen führen könne. Gegenüber den zahlreichen Nennungen, die sich auf derartige Angebote beziehen, tritt die Bedeutung einer "Bestrafung" durch gebührenpflichtige Verwarnungen zurück. Sie ist zwar ein Mittel, um Fehlverhalten deutlich zu machen; mittelfristig sollten aber Angebote zur Informationsgewinnung im Vordergrund stehen - das sagen die Einschätzungen der Teilnehmer.

Die bis zu diesem Punkt vorgestellten Ergebnisse werden in den Antworten, die die Teilnehmer in den jeweiligen offenen, zweiten Teilen der Fragen formulieren, vor allem konkretisiert. Wie sich die Vorstellungen in dieser konkreteren Form ausnehmen, wird Gegenstand der nachstehenden Ausführungen sein.

Etliche unserer Teilnehmer bringen sehr allgemeine Äußerungen ein, die man lediglich als zusätzliche Betonung der Antworten in den geschlossenen Teilen der Fragen 12, 13 und 14 bewerten muß. Einige Beispiele aus den Antworten auf die Frage 12 mögen diese Aussage illustrieren:

¹⁷⁷ Zu Recht halten die Teilnehmer die Strafandrohung für ein nicht so wirksames Instrument zur Weckung von Verantwortungsbewußtsein.

Geht es jedoch um die Beeinflussung von Verhalten, erhält die Androhung von z.B. Bußgeldern durchaus ihre Berechtigung. Man denke etwa an die Wirksamkeit der Anschnallpflicht, seit ihre Verletzung mit einem Bußgeld belegt ist.

Mit diesem Wissen muß natürlich in Maßnahmen-Überlegungen auch der Gedanke berücksichtigt werden, daß möglicherweise durch die Androhung von Strafen erwünschte Verhaltensänderungen bewirkt werden können.

- Die persönliche Betroffenheit sei entscheidend, meinen 4 Teilnehmer¹⁷⁸.
- "Vorbeugung" nennt ein Teilnehmer Polizei als einen Faktor, der persönliches Verantwortungsbewußtsein beeinflussen könne.
- Die Einzelverantwortlichkeit gegenüber der Umwelt müsse herausgestellt werden, meinen zwei Teilnehmer Polizei.
- Das Verantwortungsgefühl für spätere Generationen müsse geweckt werden, meinen ebenfalls zwei Befragte aus den Gruppen Sonderbehörden und Justiz.
- Und ein Teilnehmer Sonderbehörden ist der Ansicht, stärkeres Umweltbewußtsein des einzelnen sei ein Faktor, der das persönliche Verantwortungsgefühl beeinflusse.

Diese wenigen Beispiele zeigen, daß einige der Teilnehmer eher Allgemeinplätze denn praktische Vorschläge bzw. tatsächliche Einflußfaktoren benennen.

Etliche der konkreteren Vorschläge, die die Teilnehmer in ihren zusätzlichen Antworten auf die Frage 12 machen, beziehen sich auf die als wichtig erachteten Faktoren Erziehung und Information (die im Zusammenhang der Frage 12 als "Veröffentlichung von Umweltskandalen" Relevanz erlangt). Es wird z. B. vorgeschlagen,

- "Umwelt als Schul- und Hochschulfach" einzuführen (je 1 Teilnehmer Medien und Ordnungsbehörden),

178 Medien: 1
 Polizei: 1
 Sonderbehörden: 2

Um die Aufnahme dieser Antworten in die Kategorie: "Betonung der Antworten in den geschlossenen Frageteilen" zu erläutern, sei darauf hingewiesen, daß in unserem Fragebogen davon ausgegangen wird, daß das persönliche Verantwortungsbewußtsein natürlicherweise mit dem Gefühl einer persönlichen Betroffenheit einhergeht. Allerdings sei gleichzeitig die Möglichkeit offen gehalten, daß die Teilnehmer mit ihrer Nennung die persönliche Betroffenheit im Sinne von "persönliche Erlebnisse" bzw. "Erfahrung einer persönlichen Schädigung" interpretieren - dies wäre eine andere Antwort.

- die naturwissenschaftlichen Anteile in der Ausbildung zu erhöhen und Informationen über die Verknüpfung unterschiedlicher Bereiche zu vermitteln (1 Teilnehmer Industrie),
- gesicherte Forschungsergebnisse zu vermitteln (1 Teilnehmer Medien) und in Studien wie Global 2000 die Gesamtproblematik herauszustellen (1 Teilnehmer Sonderbehörden),
- eine umfassende sachliche Gesundheitsaufklärung zu betreiben (1 Teilnehmer Justiz) und über Zusammenhänge zwischen Umweltverschmutzung und Krankheiten aufzuklären (1 Teilnehmer Medien),
- tätigkeitsbezogen, motivierend und sachlich (nicht verunsichernd) aufzuklären (je 1 Teilnehmer aus den Gruppen Industrie, Polizei und Verbände),
- Umweltschäden in Politik und Medien komplexer darzustellen (1 Teilnehmer Medien), und
- die Diskussion und Information zu versachlichen, um auch sachlich orientierte Bürger zu erreichen (2 Teilnehmer Industrie), bzw. den Umweltschutz in öffentlichen Institutionen wie z. B. Parteien zu versachlichen (1 Teilnehmer Industrie).

Wie man an der Auflistung dieser Antworten sieht, wird von den Teilnehmern besonderer Wert auf die Versachlichung der Diskussion und auch der Information gelegt; gefordert wird eine Information über die komplizierten Zusammenhänge; und erneut wird die Relevanz des naturwissenschaftlich-technischen Wissens deutlich.

Die Bedeutung von Aufklärung für umweltbewusstes Verhalten wird auch in den folgenden Antworten auf die Frage 12 in verschiedener Hinsicht in den Vordergrund gestellt:

Ein Medienteilnehmer geht noch einmal auf die Information durch die Massenmedien ein, wenn er schreibt: "statt Auf-

ruf in den Medien Berichte über erfolgreiche Aktionen von Mitmenschen"¹⁷⁹.

Andere Vorschläge beziehen sich auf Aufklärung mit dem Ziel, Alltag zu beeinflussen:

- Praktikable Vorschläge für besseres Verhalten fordert ein Teilnehmer Medien.
- Ein anderer Teilnehmer aus dieser Befragtengruppe fordert die Angabe der Umweltschädlichkeit auf Verpackungen und in Gebrauchsanweisungen.
- Und ein Teilnehmer Industrie fordert Regionalanalysen, die die "Vor-Ort-Situation" auf Kreisebene beschreiben.

Verschiedentlich wird das Lernen am Modell von den Teilnehmern favorisiert, wenn es um die Verstärkung des Verantwortungsgefühls geht¹⁸⁰: Als wichtigen Faktor benennen insgesamt 6 Experten¹⁸¹ in ihren Zusatzantworten auf die Frage 12 das Vorleben praktischen Umweltschutzes

- durch Nachbarschaft, Familie und Mitmenschen,
- im eigenen Bereich,

¹⁷⁹ Vgl. ähnlich auch zwei Antworten auf die Frage 6 der ersten Runde, in der zwei Teilnehmer Industrie die "positive Publizität umweltschützenden Verhaltens" fordern.

Auf der anderen Seite wird aber auch der Forderung Ausdruck verliehen, Umweltsünden müßten publiziert werden, und es müsse eine öffentliche Bloßstellung von Umweltsündern bzw. eine gesellschaftliche Ächtung von Umweltverschmutzungen geben (je 1 Teilnehmer Industrie und Sonderbehörden, 2 Teilnehmer Medien, Frage 6 der ersten Runde). Die Forderungen nach der Publikation von Umweltsünden korrespondieren mit unserer Antwortvorgabe "Veröffentlichung von Umweltskandalen" aus der Frage 12.

¹⁸⁰ An den folgenden Antworten zeigt sich recht deutlich, daß die Teilnehmer - wie zu Beginn dieses Abschnittes erwähnt - häufig Faktoren und Instrumente im Auge haben, die das Umweltbewußtsein als solches meinen.

¹⁸¹ Medien: 1
 Sonderbehörden: 1
 Polizei: 1
 Ordnungsbehörden: 2
 Industrie: 1

- von Prominenten¹⁸² und von
- Ämtern, Behörden, Staatsbetrieben und öffentlichen Einrichtungen¹⁸³.

Das Lernen durch Verstärkung propagiert ein Teilnehmer Industrie, der die Belohnung von umweltkonsequenter Lebens- bzw. Betriebsführung fordert.

Und "learning by doing" hält ein weiterer Teilnehmer aus dieser Gruppe für am wirksamsten. Er macht einen Vorschlag, der sich auf die "Basis-Erziehung" bezieht: "kein Zeugnis ohne Nachweis der Teilnahme von Jugendlichen an Reinigungsaktionen (Entsorgung) aller Art".

Das Anreizprinzip wird von verschiedenen Teilnehmern ebenfalls für wirksam erachtet; so werden etwa gefordert:

- wirtschaftliche Anreize (1 Teilnehmer Industrie) und
- Angebote von umweltfreundlichen Produkten, die preiswerter sind (auch subventioniert) (je 1 Teilnehmer Industrie und Justiz).

Nicht unerwähnt bleiben sollen zwei Teilnehmer, die politische bzw. gesetzliche Regelungen wie die Haftung für Schäden (1 Teilnehmer Medien) vorschlagen oder als ein Beispiel für wirksame politische Maßnahmen die Einführung des Katalysatorautos und des bleifreien Benzins nennen (1 Teilnehmer Ordnungsbehörden).

Am Ende soll nicht ein Vorschlag, sondern eine Feststellung stehen: 3 Experten (je 1 Teilnehmer Industrie, Sonderbehörden und Ordnungsbehörden) vertreten die Meinung, Verantwortungs- bzw. Umweltbewußtsein entwickle sich nur bei Personen, die entsprechende persönliche Erlebnisse gehabt hätten oder die selbst geschädigt wurden.

¹⁸² Vgl. dazu auch eine Antwort auf die Frage 59, in der ebenfalls das Vorleben durch Prominente erwähnt und konkretisiert wird als "Dienstfahrrad für Minister" (1 Teilnehmer Sonderbehörden).

¹⁸³ Ähnlich fordert auch ein Teilnehmer Industrie in seiner Antwort auf die Frage 6 nach Instrumenten der Umweltpolitik "vorbildliches Handeln des Staates und der Gebietskörperschaften (Landkreise/Städte/Gemeinden)".

Wie man den zahlreichen Antworten entnehmen kann, sind nach Ansicht der Teilnehmer vor allem unter Einbeziehung der offenen Antworten Aufklärung und Information (und d. h. auch: Erziehung) in verschiedenster Hinsicht für die Entwicklung von Verantwortungsbewußtsein für die Umwelt bzw. für Umweltbewußtsein von Bedeutung. Daneben, darauf deuten die Antworten auf den geschlossenen Teil der Frage 12 hin, haben aber auch behördliche Gebote und Verbote (Auflagen) eine verhältnismäßig große Bedeutung.

Bevor die Vorschläge der Teilnehmer endgültig bewertet werden, soll ein Blick auf die Antworten der Fragen 13 und 14 zeigen, ob sich die bisher feststellbaren Trends durchhalten und bestätigen.

Die offenen Zusatzantworten auf diese beiden Fragen werden in einem Block dargestellt, da sie sich inhaltlich oft überschneiden (etliche Teilnehmer machen bei der Frage 14 lediglich einen Verweis: s. Frage 13) und die Unterschiede, die bei den Antworten auf den geschlossenen Teil der Fragen festgestellt wurden, in den Zusätzen keine Bedeutung mehr haben.

Erneut gehen etliche Teilnehmer auf die Bedeutung von Aufklärung und Information bzw. Erziehung und Ausbildung ein; auch im aktuellen Zusammenhang sind viele Zusatzantworten als Erläuterungen oder Konkretisierungen der vorgegebenen Antwortkategorien zu sehen.

Insgesamt 6 Teilnehmer Industrie gehen auf die vorgegebene Antwortkategorie "Informationsbeiträge in den Medien" ein, wenn sie fordern, Informationen müßten sachlich sein, und die Medien sollten keine Polemisierungen und sensationslusternen Darstellungen verbreiten.

Ähnlich konkretisierend, fordern 9 Experten¹⁸⁴ Umweltschutz als Unterrichtsfach in Schule und Hochschule.

Ein Teilnehmer Justiz macht den Vorschlag, Umweltsympathiewerbung im kulturellen Bereich durchzuführen, die auf Sitten, Gebräuche, Elternhaus und Religiosität Einfluß nimmt. Erneut wird von dem Teilnehmer Verbände die tätigkeitsbezogene Aufklärung gefordert; zwei Nennungen sind für die Einbeziehung in die berufliche Bildung zu konstatieren (je 1 Teilnehmer Sonderbehörden und Verbände).

Auf wissenschaftliche Vorträge und Tagungen setzt ein Experte aus der Gruppe Sonderbehörden; auf die Erwachsenenbildung ein anderer Teilnehmer aus dieser Gruppe; und ein dritter (aus der Gruppe Polizei) hält das Ansprechen von Zielgruppen (Hausfrauenverbände, Kleingärtnervereine, Seglervereine) für einen gangbaren Weg, um gezielt Wissen zu vermitteln.

Wie schon so oft in diesem Bericht will ein Teilnehmer Ordnungsbehörden vor allem naturwissenschaftliche Kenntnisse vermittelt sehen, "um Ängste abzubauen".

Mehrfach weisen Teilnehmer¹⁸⁵ darauf hin, daß es Angebote zu praktischem Tun bzw. von Problemlösungen geben müsse, da "praktische Tätigkeit und deren Erfahrung ... schnell zu Umweltbewußtsein auch bei kriminellen Taten" erziehe (1 Teilnehmer Industrie). Im einzelnen wird vorgeschlagen:

- Bachreinigung
- Wettbewerbe wie "Unser Dorf soll ökologischer werden"
- Sammeln und Sortieren von Abfällen (als praktische Übung des Umweltschutzes mit Unterstützung der öffentlichen Hand) bzw. Neuordnung der Haushaltsentsorgung.

¹⁸⁴ Medien: 3
 Industrie: 3
 Ordnungsbehörden: 1
 Sonderbehörden: 1
 Justiz: 1

¹⁸⁵ Verbände: 1
 Industrie: 3
 Ordnungsbehörden: 1
 Polizei: 1

Von einigen Teilnehmern werden die finanziellen Anreize in den Vordergrund gestellt, wobei die Vorschläge von Kaufanreizen bis hin zu Prämierungen reichen (je 2 Teilnehmer Industrie und Justiz).

Die Ausnahme bildet ein Teilnehmer Medien, der als wirksames Instrument die Strafanzeige nennt.

In Ergänzung der bisherigen Ausführungen sollen Antworten auf die Frage 59 der ersten Runde (vgl. Anhang) einbezogen werden, die zumindest zu einem Teil als "Schlußworte" der Teilnehmer zu interpretieren sind, in denen sie noch einmal auf wichtige Faktoren im Handlungsfeld Umweltkriminalität hinweisen. Im Kontext ihrer "Schlußworte" gehen, um das einleitend zu bemerken, die Teilnehmer sowohl auf Ursachen als auch auf Maßnahmen ein, die im Problemkomplex vorhanden bzw. wirksam sind. Und auch dort wird immer wieder auf das Umweltbewußtsein, aber auch auf die Bedeutung von Information und Aufklärung eingegangen, nun allerdings unter dem Aspekt der Bedeutung von Wissen und Aufklärung für eine Eindämmung der Umweltkriminalität¹⁸⁶.

In den Antworten von 7 Teilnehmern wird noch einmal die Bedeutung von geduldiger, sachlicher Aufklärung hervorgehoben - vor allem Experten aus den Gruppen Industrie und Behörden halten die Vermittlung von Wissen für einen relevanten Einflußfaktor.

Ein letztes sei an dieser Stelle aufgegriffen, um die Bedeutung, die die Experten der Erziehung, der Aufklärung und Wissensvermittlung (und dem Umweltbewußtsein) zuweisen, an einem weiteren Beispiel zu illustrieren. Auf die Frage, mit Hilfe welcher Instrumente Umweltschutz am ehesten zu

¹⁸⁶ Anders als im Zusammenhang der Fragen 12, 13 und 14 erhalten jedoch im Kontext der Frage 59 auch die Ausübung von Zwängen, das Behördenhandeln, die Schaffung von finanziellen Anreizen u.a.m. ihre Bedeutung.

verwirklichen sei (Frage 6 der ersten Runde) antworten zahlreiche Experten, die Umwelterziehung mit dem Ziel Bewußtseinsbildung (7 Teilnehmer) und die Aufklärung über Umweltprobleme und über Konsequenzen "unzureichender Schadensvorbeugung" (30 Nennungen in verschiedenen Konkretisierungen) seien bedeutsame Mittel, um das Ziel Umweltschutz zu erreichen.

Und 6 Teilnehmer betonen auch in dem dortigen Zusammenhang, man müsse Bewußtsein für Umweltprobleme schaffen.

Versuchen wir, ein Resumee aus dem in diesem Abschnitt Gesagten zu ziehen, wird eins sehr deutlich:

Ein Umweltbewußtsein ist vor allen Dingen mit "stützenden", nicht so sehr mit "sanktionierenden" Maßnahmen zu erhöhen.

Zwar wird Instrumenten wie "behördliche Auflagen" oder "gebührenpflichtige Verwarnungen" ebenfalls Wirksamkeit zugesprochen, doch zeigen die Antworten in ihrer Gesamtheit, daß diese Instrumente als flankierende Maßnahmen einzusetzen sind, als Maßnahmen, die schnell Verhaltenswirksamkeit erlangen können.

Für mittelfristig anzusetzende (mentale und emotionale) Lernprozesse, die die Einsicht fördern wollen - und d.h. für unseren aktuellen Zusammenhang mit anderen Worten: die erreichen wollen, daß in vollem Bewußtsein bestimmte umweltgerechte Handlungsweisen bevorzugt werden, sind nach Ansicht der Teilnehmer eher solche Maßnahmen einzusetzen, die durch Steigerung des Wissens und durch die Förderung von Einsicht und Betroffenheit zur Akzeptanz des Wertes Umwelt/Umweltschutz beitragen¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Vgl. auch zahlreiche Antworten auf die Frage 6, in denen als "Instrument der Umweltpolitik" immer wieder auch die Förderung von Wissen genannt wird. Dabei reichen die Nennungen von

- Technologieberatung über die
- betriebswirtschaftliche Unternehmensberatung bis hin zur
- Information von Mitarbeitern über die Folgen von Umweltschäden (Teilnehmer Medien: 4; Industrie: 1; Polizei:

Eine bedeutende Rolle wird in diesem Zusammenhang den Medien, aber auch verschiedenen Institutionen der Erziehung zugewiesen: Sie sind wichtige oder sogar die wichtigsten Vermittler von Information und Wissen.

VI. Zur Förderung von Wissen und Bewußtsein - zweite Runde

In der zweiten Runde der Befragung wurden die Teilnehmer gebeten, einige der unzähligen Vorschläge von Experten in der ersten Runde hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu bewerten (Frage 26 der zweiten Runde, vgl. Anhang). Welche Maßnahmen sich nach Ende unserer Befragung als besonders erfolgversprechend darstellen, berichtet dieser Abschnitt. Als die bedeutsamsten Maßnahmen erweisen sich drei:

Entscheidende Bedeutung messen die Teilnehmer der Erziehung bei: 36 Teilnehmer gewichteten die Bedeutung der Erziehung als sehr wirksam (zusätzlich halten 28 Teilnehmer die Erziehung für wirksam).

Große Bedeutung hat außerdem die Fortbildung in Unternehmen, die 33 Teilnehmer für sehr wirksam halten (wirksam: 23).

Gemeinsame Seminare für Mitarbeiter der Industrie und der Behörden werden von 31 Teilnehmern für sehr wirksam gehalten (wirksam: 22).

Auch die anderen Vorschläge, die wir zur Diskussion stellten, erhalten von den Teilnehmern das Prädikat "wirksam"; es sind jeweils zwischen 49 und 54 Teilnehmer, die für Maßnahmen wie: Aus- und Fortbildungsveranstaltungen von Industrieverbänden und Behörden, Einrichtung von unabhängigen Beratungsstellen vor allem für kleine und mittlere Unternehmen, eine verstärkte, gezielte, sachliche Informationsvermittlung durch die Medien zu dieser Beurteilung gelangen (die größere Gewichtung, die an dieser Stelle die zuerst genannten drei Maßnahmen erfahren, ist darauf

1; Sonderbehörden: 1).

zurückzuführen, daß sich jeweils mehr als 30 Teilnehmer für die Bewertung "sehr wirksam" entscheiden).

Eine Ausnahme ist zu verzeichnen: Informations- und Bildungsveranstaltungen von allgemeinen Bildungseinrichtungen halten die Teilnehmer für nicht so effektiv. Nur 30 Teilnehmer halten diese Veranstaltungen für wirksam.

VII. Entwicklungen

Ehe wir auf die konkreten Ergebnisse hinsichtlich dieses Komplexes eingehen, sei auf eins hingewiesen: Die Mehrzahl der Experten ist vorsichtig; die meisten Entwicklungen werden als wahrscheinlich eingestuft, mit Sicherheit treten Entwicklungen nur nach Einschätzung von relativ wenigen Teilnehmern ein.

Rekapitulieren wir noch einmal, daß Unwissenheit vor allem im Privatbereich, aber auch bei fahrlässigen Delikten in der Industrie eine wesentliche Ursache für umweltkriminelles Handeln ist. Vor diesem Hintergrund wird es wichtig, die Entwicklung von Wissen und Bewußtsein in Augenschein zu nehmen:

48 Teilnehmer halten eine Entwicklung für wahrscheinlich, der zufolge Unwissen als Ursache für Umweltkriminalität innerhalb der nächsten zehn Jahre entfällt. Und 30 Teilnehmer sind sogar der Meinung, eine derartige Entwicklung sei mit Sicherheit zu erwarten (dagegen sind nur 4 Teilnehmer der Ansicht, diese Entwicklung trete keinesfalls ein).

Die Verankerung des Wertes Umwelt/Umweltschutz in der Gesamtgesellschaft hat, so stellten wir mit den Experten fest, sowohl Einfluß auf die Verübung von Umweltstraftaten als auch auf die Bewertung und Verurteilung von Umweltdelikten. Auch zu diesem Problemkreis holten wir eine Prognose von den Experten ein, die ergibt:

Wahrscheinlich sei eine Entwicklung, an deren Ende das Deliktaufkommen im Kriminalitätsbereich Umwelt aufgrund der harten Verurteilung dieser Delikte durch die Gesamtgesellschaft abnimmt - so schätzen zumindest 50 unserer Teilnehmer die Entwicklung. Nur 17 Teilnehmer sind allerdings der Meinung, eine derartige Entwicklung trete mit Sicherheit ein.

11 Teilnehmer halten diese Entwicklung für völlig unwahrscheinlich.

Die unterschiedliche Bewertung von verschiedenen Formen des Eigentums hat vor allem Einfluß auf die Bewertung und Verurteilung von Umweltstraftaten - das zeigen die Einschätzungen der Experten. Hinsichtlich dieses Problemkomplexes sind die Schätzungen der Teilnehmer besonders skeptisch, wie die Zahlen verdeutlichen:

Eine Umschichtung der Bewertung von Privateigentum im Vergleich zur Bewertung von Gemeineigentum halten 24 Experten für völlig unwahrscheinlich.

49 Teilnehmer gehen davon aus, daß eine solche Umschichtung wahrscheinlich ist. Aber nur 5 Teilnehmer sehen diese Entwicklung als sicher an.

Die dargestellten Ergebnisse zeigen: Je tiefer die angesprochenen Normen und Werte in den Köpfen der Menschen verankert sind, desto unwahrscheinlicher sind gravierende Veränderungen in einem Zeitraum von 10 Jahren. Und: je mehr es sich um gesamtgesellschaftliche Wertigkeiten handelt, desto unwahrscheinlicher ist eine Veränderung, die ohne eine Veränderung der Wertigkeiten, die in einer Gesellschaft vorherrschen, zustande kommen soll.

Insbesondere die Bewertung von Privateigentum kann aber als eine der "Grundfesten" unseres politischen und gesellschaftlichen Systems angesehen werden, so daß eine Veränderung in diesem Bereich sicherlich tiefgreifende Veränderungen zur Voraussetzung hätte, die unser gesamtes gesellschaftliches System verändern würden, Veränderungen, die jedoch nicht in Sicht sind, so daß mit den Experten pro-

gnostiziert werden kann, daß im letzten Problembereich eine Entwicklung, wie sie im Fragebogen formuliert wurde, mit großer Wahrscheinlichkeit nicht eintreten wird.

Doch zeigen die anderen Einschätzungen, daß unter Einsatz verschiedenster Instrumente, auf die wir in diesem Kapitel bereits eingegangen sind, erhebliche positive Bewußtseinsveränderungen erreicht werden können.

Am Ende dieses Kapitels, das sich mit verschiedenen Aspekten von Wissen und Umweltbewußtsein befaßte, soll wieder einmal versucht werden, ein Resumee zu ziehen, das uns zurückführen wird an den Anfang der Ausführungen zu Umweltbewußtsein und Wissen in der Bevölkerung und in verschiedenen, für unseren Zusammenhang relevanten Teilbereichen unserer Gesellschaft.

Es zeigte sich:

- Es sind in verschiedener Hinsicht Wissens- und Bewußtseinsmängel zu konstatieren:
 - In der Industrie ist vor allem in Klein- und Mittelbetrieben ein eklatanter Wissensmangel bezüglich der Inhalte des 28. Abschnittes des Strafgesetzbuches zu verzeichnen.
 - Ebenso ist das Wissen um die Straftatbestände des Umweltstrafrechts in der Bevölkerung als gering zu bezeichnen.
 - Die Bevölkerung ist nur wenig gewillt, finanzielle Opfer für den Umweltschutz zu bringen.
 - Die Verankerung der Normen des Umweltstrafrechts in der Bevölkerung ist als unzureichend zu bezeichnen.
- In der Tendenz werden zahlreiche Fragen von Umweltbewußtsein und Wissen von den Teilnehmern positiv eingeschätzt:
 - Der Umweltschutzgedanke ist in Teilen der Industrie, insbesondere in großen Unternehmen, durchaus verbreitet und auch verhaltenswirksam.
 - Der Wille, in den Umweltschutz zu investieren, ist in der Industrie und besonders in Regierung und Verwaltung recht ausgeprägt.

- Das Wissen um die Tatbestände des Umweltstrafrechts ist in großen Unternehmen und bei den Behörden recht umfassend.
- Maßnahmen, mit deren Hilfe die vorhandenen Defizite beseitigt werden können, sind nach Ansicht der Teilnehmer
 - Informations- und Wissensvermittlung sowie Aufklärung,
 - Erziehungsmaßnahmen,
 - behördliche Auflagen respektive die Androhung von Bestrafung.

Auch wenn das Resümee einen fast positiven Eindruck zurückläßt, zeigen die Antworten der Teilnehmer aus der gesamten Befragung, daß mangelndes Umweltbewußtsein in vielerlei Hinsicht einen Einfluß auf Stand und Entwicklung der Umweltkriminalität hat oder haben kann - das wurde zu Beginn des Kapitels ausgeführt. Und: die Lektüre dieses Kapitels zeigte, daß zwar positive Tendenzen zu vermerken sind, es jedoch - schwerpunktmäßig in einigen Bereichen - ebenfalls erhebliche Probleme zu konstatieren gilt.

Auf eins sei zum Ende aufmerksam gemacht: Die tendenziell positiven Einschätzungen, die die Teilnehmer vor allem für die Bereiche Behörden und Industrie abgeben, sollten nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch in Unternehmen und Behörden Bürger agieren - möglicherweise sind die Einschätzungen der Teilnehmer als Einschätzungen für die Einheit Unternehmen und für die Einheit Behörde zu verstehen, nicht so sehr aber als Einschätzungen für die Befindlichkeiten der Individuen, die Mitglied dieser Einheit sind. Sollte diese Vermutung, die durch die große Betonung von Bewußtseinsmängeln im Gesamtzusammenhang der Befragung gestützt wird, richtig sein, so ist gegenwärtig von erheblichen Defiziten in Bewußtsein und Wissen auszugehen, von Defiziten, die beseitigt werden müssen, soll es auf längere Sicht zu einer Eindämmung der Umweltkriminalität kommen.

Welche Maßnahmen es zu ergreifen gilt, um dieses Ziel zu erreichen, wurde in diesem Kapitel mehrfach diskutiert;

angemessen scheint eine kombinierte Strategie, die sowohl die Beeinflussung von mentalen und emotionalen Befindlichkeiten vorsieht als auch - um schnell zu wirken - die direkte Verhaltenssteuerung über Zwänge.

I. HANDLUNGSRAHMEN I: DAS UMWELTRECHT

Akteure, die sich im Umweltbereich bewegen und in ihm handeln, tun dies nicht voraussetzungslos. Ein inzwischen sehr umfassendes Regelwerk, das Umweltrecht, bestimmt den Rahmen, in dem Handeln möglich ist¹⁸⁸. Rechtliche Vorgaben bestimmen Handlungsmöglichkeiten und ebenso Handlungsgrenzen.

Ein Blick in die Literatur zeigt, daß dieses Regelwerk rege (und erregt) diskutiert wird; insbesondere das Umweltstrafrecht mit seinen verschiedenen (durchaus harten) Sanktionsmöglichkeiten steht in der Auseinandersetzung.

Vor diesem Hintergrund fragten auch wir, wie das Umweltrecht und das Umweltstrafrecht im besonderen von den Experten beurteilt wird: Sind die Umweltgesetze - unter verschiedenen Aspekten - geeignet, Umweltkriminalität zu bekämpfen und mehr Umweltschutz zu ermöglichen?

Die Experten in der ersten Runde der Befragung befaßten sich (auch auf unsere Anregungen hin) mit Fragen wie

- nach der Bedeutung des Umweltstrafrechts überhaupt,
- nach den Auswirkungen von Sanktionsdrohungen,
- nach der Bewertung des Strafrechts als Instrument der Umweltpolitik, aber auch
- nach der Bedeutung des Umweltrechts für die Entwicklung eines Kriminalitätsbewußtseins.

Einen besonderen Schwerpunkt in den Antworten bildeten kritische Beurteilungen des Umweltrechts (bzw. des Umweltstrafrechts).

¹⁸⁸ Wie umfassend dieses Regelwerk heute tatsächlich ist, zeigen die zahlreichen Gesetzessammlungen, aber auch die kaum noch überschaubaren Publikationen zu Problemen des Umweltrechts.

Von den Experten der ersten Runde werden der 28. Abschnitt des StGB "Straftaten gegen die Umwelt", aber auch die Umweltschutzgesetzgebung insgesamt im Zusammenhang verschiedener Fragen des Fragebogens angeschnitten: So finden sich Aussagen zu diesem Problemfeld in den Antworten auf die offenen Fragen Nr. 3, 5, 6, 19, 22, 29, 31, 56 und natürlich auf die allgemeine Frage 59 am Schluß des Fragebogens. Darüber hinaus gilt es zu diesem Problembereich die geschlossenen bzw. halboffenen Fragen Nr. 1, 2, 4, 28, 30 und 34 zu berücksichtigen.

Wie sich an der Auflistung der Fragen zeigt, in deren Kontext die Teilnehmer sich genötigt sahen, Probleme des Umweltrechts anzuschneiden, handelt es sich bei diesem Problemkreis auch nach Ansicht unserer Teilnehmer um einen von hoher Brisanz und Diskussionsbedürftigkeit.

Aufgrund der Bedeutung, die das Umweltrecht für das Handeln im Umweltbereich hat, aber auch aufgrund der so zahlreichen (kritischen) Äußerungen der Teilnehmer in der ersten Runde wurden in der zweiten Runde zum einen die vorliegenden Beurteilungen erneut zur Diskussion gestellt, zum anderen die Experten um Vorschläge gebeten, in welcher Weise das Umweltrecht zu verbessern sei.

Zu welchen Ergebnissen die Teilnehmer unserer Befragung kommen, soll der Leser nun erfahren.

I. Bedeutung des 28. Abschnittes des Strafgesetzbuches

1. Beurteilungen - erste Runde

"Umweltkriminalitätsgesetze sind ineffektiv für mehr Umweltschutz - sie werden schnell ihre Bedeutung verlieren", meint ein Teilnehmer in seiner Antwort auf die Frage 59. Diese provokante, rigorose Ablehnung der strafgesetzblichen Regelung bleibt ein Einzelfall, obwohl sie verdeutlicht, daß die Schaffung des 28. Abschnittes des Strafgesetzbuches "Straftaten gegen die Umwelt" nicht auf einhel-

lige Zustimmung stößt - wie in diesem Kapitel noch zu zeigen ist.

Auf die Frage, welche Bedeutung der 28. Abschnitt des StGB "Straftaten gegen die Umwelt" (Frage 1, vgl. Anhang) hat, ergibt sich die folgende Verteilung:

- 69 Teilnehmer (ca. 58%) sind der Ansicht, der 28. Abschnitt sei zwar kein Allheilmittel, werde aber auf lange Sicht die Umweltkriminalität eindämmen;
- 25 Teilnehmer (21%) sehen im Vordergrund die unscharfe Formulierung des 28. Abschnitts, die lediglich zu einer Verunsicherung aller Beteiligten führe;
- 12 Experten (10%) betonen die hervorragende Bedeutung der "Straftaten gegen die Umwelt" für die Entwicklung des Unrechtsbewußtseins (vgl. aber Abschnitt II dieses Kapitels), und
- 4 Teilnehmer (3%) sind der Ansicht, der 28. Abschnitt sei überflüssig.

Ein Teilnehmer Medien verändert die Vorgabe 2 und vertritt die Ansicht, der 28. Abschnitt sei kein Allheilmittel. Und schließlich wird von dem Teilnehmer Verbände die Vorgabe 4 verändert; dieser Teilnehmer ist der Ansicht, der 28. Abschnitt sei überflüssig gewesen, "solange die Fachgesetze gleichartige Vorschriften enthielten".

Als erstaunlich wurde konstatiert, daß immerhin 8 oder fast 7 % der Teilnehmer den 28. Abschnitt des StGB nicht kennen (3 Medienexperten; 5 Industrieexperten).

Zwei Experten beantworteten die Frage nicht; einer von beiden aus der Gruppe Justiz sieht sich jedoch genötigt, eine Erklärung abzugeben: "Ich kann keine Frage bejahen und möchte mich deshalb dem fühlbaren Zwang zur Abgabe einer falschen Stellungnahme entziehen".

Die grundsätzliche Akzeptanz des 28. Abschnittes des StGB zeigt sich auch an den Antworten auf die Frage 4 (vgl.

Anhang): Die dort vorgegebene Antwortmöglichkeit: Die Regelungen des Strafgesetzbuches sind ungeeignet, um schwere Umweltvergehen wirksam ahnden zu können, wird von nur 4 (3%) Teilnehmern angekreuzt¹⁸⁹.

Die dokumentierten Daten sollen an dieser Stelle nur insoweit interpretiert werden, als sie eine Einschätzung des 28. Abschnitts des StGB zeigen, der zufolge dieser neue Abschnitt seine Berechtigung hat und im Zusammenhang mit Umweltkriminalität als langfristig wirksam betrachtet wird.

2. Beurteilungen - zweite Runde

Völlig analog zur ersten Runde der Befragung entscheiden die Teilnehmer der abschließenden Runde, das Umweltstrafrecht habe als eine Maßnahme neben anderen eine Berechtigung, wenn es um die Bekämpfung der Umweltkriminalität gehe - so entscheiden 69,9 % der Teilnehmer in ihren Antworten auf die Frage 5 des zweiten Fragebogens (vgl. Anhang).

Alle anderen von uns im Zusammenhang der Frage vorgegebenen Wirkweisen des 28. Abschnittes des Strafgesetzbuches haben demgegenüber relativ wenig Bedeutung. Einzig der Gedanke, daß das Umweltstrafrecht zur Durchführung von einzelnen, symbolischen Strafverfahren, aber nicht zu einer umfassenden Bekämpfung der Umweltkriminalität führt, spielt in den Antworten der Teilnehmer noch eine gewisse Rolle: 25,3 % der Teilnehmer (21) entscheiden sich für diese Vorgabe.

Trotz dieser recht klaren Bedeutungszuweisung soll ein Blick auf die anderen Antwortkategorien geworfen werden, insbesondere, um die Sichtweisen der verschiedenen Gruppen zu verdeutlichen:

¹⁸⁹ Genauer wird die Frage 4 im Zusammenhang mit dem Problemkomplex Behördenhandeln - Vollzugsprobleme behandelt.

- Der 28. Abschnitt des StGB sei überflüssig bzw. werde sich mittel- bis langfristig als überflüssig erweisen, meinen ausschließlich 4 Teilnehmer aus der Gruppe Industrie.
- Die Einstellung der Straftaten gegen die Umwelt in das Strafgesetzbuch habe zu einer unnötigen Kriminalisierung geführt, glauben Teilnehmer aus den Gruppen Industrie (6), Ordnungsbehörden (3) und Sonderbehörden (2).
- Auffallend häufig entscheiden Teilnehmer aus den Gruppen Justiz und Polizei, daß die "Straftaten gegen die Umwelt" langfristig die Umweltkriminalität eindämmen werden. Die Anteile dieser beiden Gruppen liegen weit über den Zahlen für die gesamte Stichprobe: 35,7 % der Teilnehmer aus der Gruppe Polizei und 22,2 % aus der Gruppe Justiz entscheiden sich für diese Wirkweise - in der gesamten Stichprobe sind es lediglich 13,5%.

Einige Teilnehmer erläutern ihre Einschätzung in Kommentaren (die sich auf die Darstellung der Ergebnisse der ersten Runde beziehen):

- So heißt es z. B. in dem Statement eines Teilnehmers aus der Gruppe Polizei: "Aus Ermittlungssicht kann nur wiederholt werden: Ertappte/Vorbestrafte investieren und bessern sich!".
- Ein anderer Teilnehmer aus der Gruppe Industrie schreibt: "Die strafrechtliche Behandlung führt im industriellen Bereich zu verstärkten Bemühungen, Umweltschutz richtig zu organisieren. Damit ist eine erhebliche Wirkung erzielt worden"¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Man erinnere sich in diesem Zusammenhang an die Ausführungen des letzten Kapitels, in denen die Wirkungsweisen von Sanktionen bzw. Sanktionsdrohungen diskutiert wurden. Analog zu den dort gemachten Aussagen geht der Teilnehmer davon aus, daß Sanktionsdrohungen zu schnellen Verhaltensänderungen führen.

Trotz dieser Einwände läßt sich festhalten: Die Mehrheit der Teilnehmer ist wie in der ersten Runde der Meinung, das Umweltstrafrecht sei eine unter vielen Maßnahmen, die zu einer Eindämmung der Umweltkriminalität beitragen - welche anderen Instrumente die Teilnehmer favorisieren, wird uns an anderer Stelle beschäftigen.

II. Umweltgesetze und die Entwicklung eines Kriminalitätsbewußtseins

Der Problemkomplex "Kriminalitätsbewußtsein", der nun angerissen wird, wurde ausführlich bereits im letzten Kapitel behandelt; in unserem aktuellen Zusammenhang soll lediglich die Frage im Mittelpunkt stehen, welche Bedeutung die gesetzlichen Regelungen unter verschiedenen Aspekten haben.

Im Unterschied zu dem bisher Gesagten ist Gegenstand dieses Abschnittes die Umweltschutzgesetzgebung insgesamt - über den Rand des 28. Abschnittes wollen wir jetzt hinausblicken. An dieser Stelle wird diese Problematik vor allem aufgenommen, da in der Frage 1 der ersten Runde (vgl. Anhang) ausdrücklich danach gefragt wurde, ob ein Gesetz (dort: der 28. Abschnitt des StGB) von Nutzen für die Ausbildung eines Unrechtsbewußtseins sei.

Erinnern wir uns an eine bereits genannte Zahl: 12 Teilnehmer aus der Anfangsrunde vertreten die Ansicht, der Abschnitt des StGB habe eine hervorragende Bedeutung für die Ausbildung eines Unrechtsbewußtseins.

Betrachten wir nun die Zahlen, die die Antworten auf die Frage 30 des ersten Fragebogens (vgl. Anhang) dokumentieren, so sind es hier nur noch 5 Teilnehmer (4,2%), die die "Vielzahl der Gesetze für die Entwicklung eines Kriminalitätsbewußtseins" begrüßen.

Die Mehrzahl der Experten steht der bewußtseinsbildenden Wirkung der vorhandenen Umweltgesetze dagegen skeptisch gegenüber:

- 59 (49,6%) entscheiden sich für die Aussage "Gesetze allein schaffen noch kein Kriminalitätsbewußtsein", und
- 48 (40,3%) sind sogar der Meinung, die Vielzahl der Gesetze führe zu Unsicherheit und erschwere die Entwicklung eines Kriminalitätsbewußtseins (1 Teilnehmer nimmt gar die Extremposition ein, der zufolge die Entwicklung eines Kriminalitätsbewußtseins unmöglich gemacht wird).

In seiner Antwort auf die Frage 59 der ersten Runde (vgl. Anhang) weist ein Teilnehmer Industrie darauf hin, daß per Strafgesetz keine Bewußtseinsbildung über Umweltkriminalität möglich sei.

Ein weiterer Hinweis auf die skeptische Sicht des Rechts als eines Mittels zur Bewußtseinsveränderung findet sich unter den Antworten auf die Frage 5 der ersten Runde (vgl. Anhang): Sechs Experten vertreten dort die Meinung, eine Strafandrohung des 28. Abschnittes des StGB sei nur bedingt bzw. in geringem Maße bzw. gar nicht wirksam, weil

- Gesetze keine Kriminalität verhindern und
- eine Strafandrohung nicht die Einsicht fördere (allerdings ist auch ein Teilnehmer der Ansicht, die Strafandrohung sei zur Bewußtseinsbildung nötig).

Ebenfalls in Beantwortung dieser Frage meint ein Teilnehmer Sonderbehörden: "Akzeptanzdenken hat die Autorität von Normen verdrängt", und aus dem Grunde habe eine Strafandrohung kaum Auswirkungen.

Wie man an diesen letzten Zitaten sieht, sind es vielfältige Gründe, die die Experten dazu veranlassen, den bewußtseinsbildenden Wert der Umweltgesetze anzuzweifeln¹⁹¹.

¹⁹¹ Auf Fragen der Beeinflussung von Umweltbewußtsein und Unrechtsbewußtsein gingen wir bereits im letzten Kapitel ein; in diesem Kapitel soll ausschließlich die Frage im Vordergrund stehen, welche Wirkungsschwächen der Gesetze sich aus ihrer Beschaffenheit ergeben.

Bevor auf die Gründe eingegangen wird, die die Experten für die eingeschränkte Wirksamkeit der Umweltgesetze benennen, soll ein anderer Aspekt betrachtet werden: die Bewertung von gesetzlichen Regelungen in dem Zusammenhang: Strafandrohung und Umweltbelastungen. Dieser Aspekt steht im Mittelpunkt des folgenden Abschnittes.

III. Strafandrohung zur Verhinderung von Umweltbelastungen?

In diesem Abschnitt soll schwerpunktmäßig die Frage 5 der ersten Runde (vgl. Anhang) behandelt werden, die zur Beantwortung der Frage aus der Überschrift geeignet ist.

Auf eins sei allerdings zu Beginn aufmerksam gemacht: Die Begründungen, die die Teilnehmer ihren Antworten beifügten, weisen darauf hin, daß etliche der Teilnehmer die Frage ein wenig umdeuteten: Die Antworten sind oft Antworten auf die Frage, ob eine Strafandrohung dazu beiträgt, daß Handlungen, die sich gegen die Umwelt richten, unterbleiben.

Dieses Problem wird von einigen Experten explizit gemacht, wenn sie etwa schreiben: "nein, weil Strafandrohungen grundsätzlich keine Anreizfunktion haben", oder wenn es heißt: "nein, höchstens zum Unterlassen einer umweltschädigenden Handlung" (7 Nennungen).

Die Frage der Anreizfunktion für umweltschützende Maßnahmen wird im gemeinten Sinne nur von wenigen Teilnehmern beantwortet - und diese Antworten bleiben kontrovers.

Die Mehrzahl der Experten antwortet auf die Frage: Führt die Strafandrohung dazu, daß umweltbelastende Handlungen unterlassen werden - darauf möge sich der Leser einstellen.

Vorab kann festgehalten werden, daß die Meinungen der Teilnehmer als durchaus kontrovers bezeichnet werden müssen.

Die Antworten reichen von einer uneingeschränkten Zustimmung (5 Nennungen) bis hin zu einer kategorischen Verneinung der Frage (5 Nennungen). In den meisten Fällen jedoch gaben die Teilnehmer Antworten,

- die Begründungen angeben (ja, weil ...; nein, weil ...),
- die differenziert wissen wollen (ja, für/nein, für/ja, wenn/teilweise/etwas/nicht unbedingt/in Einzelfällen usw.).

Bereits an der Auflistung der Differenzierungen läßt sich ersehen, daß die gewünschten klaren Ja/Nein-Antworten nur in den seltensten Fällen gegeben wurden und den Interpreten auch bei dieser scheinbar so einfach zu beantwortenden Frage erhebliche Probleme bei der Zuordnung der Antworten zu Oberpunkten entstanden.

Die Begründungen und Differenzierungen in den Antworten hatten ähnlich wie die Antworten auf die anderen offenen Fragen die Systematisierung der Antworten nach Problembereichen zur Folge.

In der Konsequenz bedeutet das: Nicht alle Antworten auf die Frage 5 werden in die Betrachtung einbezogen - möglicherweise tauchen sie an anderer Stelle dieses Berichts auf. Doch wenden wir uns den Expertenmeinungen im einzelnen zu.

Mit einem uneingeschränkten "JA" unter Angabe einer Begründung antworten 25 Teilnehmer. Die Begründungen, die die Teilnehmer für ihre Meinung finden, sind sehr unterschiedlich: Die Rede ist, faßt man die Antworten zusammen, u. a.

- von "Erkenntnisförderung",
- von der Unmündigkeit der Menschen, die nur reagieren, wenn sie Vor- und Nachteile haben,
- von der Angst vor beruflichen, gesellschaftlichen und "publikatorischen" Konsequenzen, die mit der Angst vor Bestrafung, insbesondere mit der Angst vor Freiheitsent-

zug, verknüpft werde und auf diese Weise bereits umwelt-schädliche Handlungen unterbinde (16 Nennungen).

Für ein "JA mit Bedingung" entscheiden sich 18 Teilnehmer. Die Mehrzahl dieser Teilnehmer ist der Ansicht, eine Strafandrohung sei dann wirksam, wenn angemessene Sanktionen durchgesetzt würden (12 Nennungen) (die Vertreter dieser Meinung entstammen übrigens zum überwiegenden Teil der Gruppe Behörden).

Der erhobene Zeigefinger, der signalisiere, beobachtet zu werden, müsse ständig und allzeit sichtbar sein - so drückt ein Teilnehmer aus, auf welche Weise eine Strafandrohung wirksam wird.

Wirksam sei eine Strafandrohung nur, wenn sie eine flankierende Maßnahme zu effektiven Umweltschutzauflagen darstelle, meint ein Teilnehmer. Ähnlich vertritt ein anderer die Ansicht, die Sanktionsdrohung sei wirksam, wenn sie die begleitende letzte Drohung neben wirksamem behördlichen Handeln sei.

Es müsse klar definiert sein, was und warum ein Tatbestand ein Vergehen sei, und es müsse Möglichkeiten zur Vermeidung geben (2 Nennungen); eine Strafandrohung müsse dem Bürger verständlich (1 Nennung) und mehrheitlich akzeptiert sein (1 Nennung) - so lauten weitere Begründungen.

Abgestufte Antworten gibt das Gros aller Teilnehmer:

- Für ein "eingeschränktes JA" (im Prinzip ja/begrenzt ja/nur zum Teil/nur in begrenztem Umfang und für begrenzte Bereiche und ähnliche Formulierungen) entscheiden sich 13 der Experten.

Auch bei diesen Antworten sind die Begründungen sehr unterschiedlich; ein Schwerpunkt liegt jedoch in der Abwägung der Strafandrohung mit anderen Instrumenten.

So wird die Strafandrohung als letztes Mittel gesehen, die anderen Instrumente werden als spezifischer bewertet; die oft schwerfälligen Verfahren werden als Einschränkung der abschreckenden Wirkung genannt.

- Antworten, die eines der Mittel, die das Umweltstrafrecht zur Verfügung stellt, eher negativ bewerten, kamen von 14 Teilnehmern. In diesen Statements werden Formulierungen gewählt wie z. B. "kaum, eine sehr geringe, nur in geringem Maße, nur in Ausnahmefällen, in Einzelfällen ja" und anderes mehr.

Die Begründungen sind ebenso schillernd wie bisher; so wird vorgetragen, daß "das Argument der wirtschaftlichen Zumutbarkeit auch vor Gericht zieht" (und von daher die Strafandrohung überflüssig ist).

Einige Teilnehmer sind der Ansicht, die Frage des Entdeckungsrisikos spiele eine größere Rolle; jeder Täter hoffe, nicht entdeckt zu werden und begehe die Tat trotz Strafandrohung, insbesondere, wenn das Entdeckungsrisiko gering sei.

Außerdem wird darauf hingewiesen, eine Strafandrohung könne auch "dazu führen, daß Umweltsünder ihre Aktivitäten verfeinern". Diese Möglichkeit sieht ein Teilnehmer vor allem für schwere Fälle (für leichte Fällen hält er die Drohung für wirksam).

Zwei andere Teilnehmer sehen dagegen die Sanktionsdrohung als wirksam gerade bei vorsätzlich begangenen Taten an, für die leichten Fälle schlägt einer der beiden flankierende Maßnahmen vor.

Eine ähnliche Begründung findet einer der 7 Teilnehmer, die sich für ein "klares NEIN" entschieden haben: Er weist darauf hin, daß "in der Regel Bagatellfälle verfolgt (werden), die auf Unüberlegtheit etc. im Sinne leichter Fahrlässigkeit beruhen". In diesen Fällen kann jedoch aufgrund der Nicht-Überlegung auch eine Sanktionsdrohung, die ja vor Begehung der Tat greifen muß, nicht wirksam werden.

Wie bei den in der Tendenz negativen Antworten spielen in den Begründungen das Entdeckungsrisiko, die mangelnden Aufklärungsmöglichkeiten und Kontrollen eine Rolle.

Zum Ende dieses Abschnittes sei ein Teilnehmer zitiert, der auf die primäre Bedeutung der Ökonomie hinweist: "In

Zeiten hoher Arbeitslosigkeit sind Strafen auch bei kleinen Unternehmen kaum durchsetzbar, also auch keine echte Drohung".

Als Ergebnis läßt sich festhalten: Es gibt keine einheitliche Position, die Einschätzung der Wirksamkeit von Sanktionsdrohungen bleibt uneinheitlich. Allerdings kann konstatiert werden, daß Sanktionsdrohungen in gewissem Sinne und unter bestimmten Bedingungen begrenzt wirksam sind (dieses Ergebnis korrespondiert mit der Bewertung des Umweltstrafrechts als eines Mittels zur Bekämpfung der Umweltkriminalität, die wir zu Beginn dieses Kapitels präsentierten).

IV. Strafrecht als Instrument der Umweltpolitik?

Hinsichtlich der Frage, ob strafrechtliche Maßnahmen wie der 28. Abschnitt des StGB als ein geeignetes Instrument der Umweltpolitik gelten können (Frage 2 der ersten Runde; vgl. Anhang), vertritt die Mehrzahl der Teilnehmer (75 oder 63%) die Ansicht, als ein Instrument, als flankierende Maßnahme sei die strafrechtliche Regelung zu begrüßen.

Für ein geeignetes Instrument, um umweltpolitische Ziele zu erreichen, halten nur 9 Teilnehmer (7,6%) die strafgesetzlichen Regelungen; 18 Experten (15%) sind der Ansicht, dieses Instrument solle nur in Ausnahmefällen angewendet werden; 16 Teilnehmer (13,4%) schließlich entschieden sich für die Antwortvorgabe: "sollte allerletztes Mittel sein, mit dem man die Umwelt schützt".

Diese Zahlen dokumentieren, wie der 28. Abschnitt des Strafgesetzbuches, für sich betrachtet, als Instrument der Umweltpolitik eingeschätzt wird; welchen Instrumenten der Umweltpolitik die Experten den Vorzug geben, werden wir im nächsten Kapitel erfahren.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß den "Straftaten gegen die Umwelt" des StGB durchaus eine Berechtigung zugesprochen wird, allerdings wird der 28. Abschnitt des StGB, um einen bereits zitierten Teilnehmer erneut zu Wort kommen zu lassen, nicht als "Allheilmittel" gesehen.

V. Umweltgesetze - wirksames Mittel zur Verhinderung von Gewinnen aus Umweltvergehen?

Im Zentrum dieses Abschnittes steht die Frage 34 des Fragebogens der ersten Runde (vgl. Anhang). Gefragt wird, ob die vorhandenen Gesetzesregelungen geeignet scheinen, Gewinne, die durch Umweltvergehen erzielt werden können, unmöglich zu machen.

Die Urteile, die die Experten abgeben, sind wiederum als kontrovers zu bezeichnen; ein großer Teil der Teilnehmer sieht auch unter diesem Aspekt die Wirksamkeit der Gesetze mit Skepsis:

- Nur 6 (5%) der Teilnehmer beurteilen die Gesetze als "sehr angemessen";
- immerhin halten ebenfalls nur 6 (5%) Experten die Regelungen für "völlig unzureichend".

Die Mehrzahl der Teilnehmer entscheidet sich für die mittleren Positionen:

- 48 (40,3%) Befragte befinden die Regelungen für "ausreichend";
- 43 (36%) sind der Ansicht, die Gesetze seien "eher mangelhaft".

5 Teilnehmer schränken in Kommentaren ihre Aussage ein (mit Tendenz zu einer schlechteren Beurteilung), indem sie Differenzierungen vornehmen:

- 2 Teilnehmer halten die Gesetze zwar für ausreichend, aber "nicht für voll ausgeschöpft";
- 1 Teilnehmer hält die Gesetze lediglich "in Einzelfällen" für ausreichend, in der Regel für "völlig unzureichend";
- 2 Teilnehmer halten nur bestimmte Gesetze für brauchbar:
 - Einmal wird der Paragraph 324 StGB für "ausreichend" gehalten, alle sonstigen Regelungen werden als eher mangelhaft beurteilt,
 - von einem anderen Teilnehmer erfährt der Paragraph 30 OWiG die positivste Beurteilung mit "eher mangelhaft"; StGB und StPO dagegen werden als völlig unzureichend bezeichnet.

Es soll keine eindeutig negative Tendenz in den Urteilen der Experten herbeigeredet werden; deutlich wird aber auch bei Betrachtung der Frage 34, daß die Umweltgesetze durchaus skeptisch beurteilt werden.

Es wurde angekündigt, daß einer der zentralen Abschnitte dieses Kapitels sich mit der Frage befassen soll, welche Eigenheiten der Umweltgesetze und speziell des 28. Abschnittes des StGB nach Einschätzung der Experten die Wirksamkeit der Gesetze einschränken - die Auseinandersetzung mit dieser Problematik wird nun in den Blickpunkt treten.

VI. Das Umweltrecht - eine Mängelrüge

Es gebe "gesetzliche Unzulänglichkeiten", merkt ein Teilnehmer ganz lakonisch an, ohne näher zu begründen, welche Mängel er im einzelnen kritisiert (Frage 22 der ersten Runde). Welche Unzulänglichkeiten die Experten im einzelnen sehen: das ist Gegenstand dieses Punktes. Während eine Globalkritik wie gerade zitiert ein Einzelfall ist, sehen

viele der Experten Schwächen der Umweltgesetze - auf die wir nun eingehen werden.

Wie schon mehrfach werden wir auch in diesem Abschnitt zunächst die Äußerungen der Teilnehmer aus der ersten Runde ausführlich darstellen, die zum Teil in der zweiten Runde zur Diskussion gestellt wurden.

Gesondert werden wir dann auf Vorschläge zur Beseitigung der festgestellten Mängel eingehen, die von den Teilnehmern der zweiten Runde eingeholt wurden.

Ehe jedoch die Experten in ihrer Gesamtheit zu Wort kommen, wollen wir einen kurzen Diskurs einfügen, der sich mit einem grundsätzlichen Konstruktionsfehler des Umweltrechts befaßt, seine Grundlage in einem Gespräch am Rande der Delphi-Befragung hat, aber auch Äußerungen von anderen Experten enthält.

1. Exkurs: Ein Konstruktionsfehler des Umweltrechts

Zu Beginn der "Mängelrüge" soll ein Punkt in den Mittelpunkt treten, der einen - wie es unser Gesprächspartner ausdrückte - grundsätzlichen Konstruktionsfehler des Umweltrechts benennt: In einem Gespräch mit zwei der Teilnehmer (Industrie) führte einer unserer beiden Gesprächspartner aus, daß im Umweltrecht ausschließlich die juristische Denkweise eine Rolle spiele, die naturwissenschaftlich-technische dagegen völlig vernachlässigt sei. Diese Nicht-Berücksichtigung des technischen Denkens hat für die Konstruktion des Umweltrechts (und für seine Praktikierbarkeit) erhebliche Konsequenzen: Das Umweltrecht strebt ein Null-Risiko an, ein Null-Risiko, das es nicht geben kann, da den Phänomenen, denen das Umweltrecht gilt, ein systemimmanentes Restrisiko innewohnt¹⁹².

¹⁹² Vgl. dazu aber die Antwort eines Teilnehmers aus der Gruppe Medien auf die Frage 6B der zweiten Runde, in der es heißt: "Über Verbesserungen lassen sich Bücher schreiben, die nichts bewirken werden, solange ein Widerspruch nicht gelöst wird: Das politische Prinzip der Vor-

Konsequenz aus dieser, der Realität nicht entsprechenden Konstruktion ist nicht das Erreichen des Null-Risikos, sondern die Schaffung von Folge- bzw. Alternativrisiken. So führt nach Aussage unseres Gesprächspartners z. B. der Versuch der totalen Kontrolle zu dem Folgerisiko: bessere Tarnung von Umweltdelikten. Die schnelle und rigide Durchsetzung von Umweltschutzmaßnahmen führt möglicherweise (unbeabsichtigt) zu anderen Umweltproblemen (man denke hier an den ungeheuren Gipsanfall bei Entschwefelungsanlagen).

Eine erste, grundsätzliche Forderung, die sich aus dieser Gedankenführung ergibt, ist nach Ansicht unseres Gesprächspartners die nach einer Synthese verschiedener Denksysteme (juristischer, politischer, naturwissenschaftlich-technischer) und daraus folgend die Akzeptanz, daß Risiken unvermeidlich sind. Dabei ist das Maß des zu akzeptierenden Risikos von der Gesellschaft zu bestimmen.

Die Akzeptanz nicht zu vermeidender (Minimal-)Risiken muß mithin Eingang in die Umweltschutzgesetzgebung finden, und zwar vor allem unter dem Aspekt einer zeitweiligen Zulassung von Risiken und ihrer allmählichen Minimierung, um die Wahrscheinlichkeit von Folge- bzw. Alternativrisiken zu minimieren. Mit anderen Worten: die Regelungen müssen flexibler werden, und es muß mehr Raum für allmählich durchzuführende Umweltschutzmaßnahmen gegeben werden.

Diese sehr grundsätzliche Kritik an der Umweltschutzgesetzgebung korrespondiert mit den, in den Antworten der ersten Runde verschiedentlich auftauchenden Forderungen, denen zufolge der Stand der Technik zu berücksichtigen sei, die

sorge (das systemisch die Nullverschmutzung anstrebt) beißt sich mit dem im Vollzug angewendeten Prinzip Stand der Technik (das tendenziell Verbesserungen verhindert, weil jedem Techniker schnell klargemacht wird, daß seine Entwicklung = neue Anlagen = Investitionen = Kosten verursacht)".

Regelungen praktikabel sein müßten usw., auf die wir zurückkommen werden.

Ähnliche Kritik wird auch in der zweiten Runde laut, z. B. in einem Kommentar zu dem ersten Kapitel des Fragebogens (Umweltrecht). Ein Teilnehmer Sonderbehörden schreibt: "Praxisferne und unsachgemäße Regelungen haben ihre Ursache darin, daß technische Durchführungsbestimmungen nicht immer nach technisch-wissenschaftlichen Gesichtspunkten, sondern oft zu sehr nach "politischer Wirksamkeit" beurteilt und getroffen werden".

2. Mängel des Umweltrechts - erste Runde

Welche Eigenheiten des Umweltrechts von den Experten im einzelnen negativ bewertet werden, wird Inhalt dieser ersten "Mängelrüge" sein.

Zuvor muß erneut darauf hingewiesen werden, daß eine Systematisierung der Kritikpunkte ausgesprochen problematisch war - unter anderem, weil hier die im ersten Kapitel dieses Teil Drei dargestellten Schwierigkeiten eine Rolle spielten.

Ein weiterer Grund liegt in der Tatsache begründet, daß viele Kritikpunkte individuelle Anmerkungen sind, die von einzelnen Teilnehmern gemacht werden, von den Mitstreitern der Befragung aber anscheinend nicht für erwähnenswert gehalten werden.

Trotzdem sollen diese Einzelkritiken in dieser Auswertung nicht unterdrückt werden; es wird allerdings an den partiell vorhandenen Zahlen deutlich, wo die Schwerpunkte der Kritik liegen.

a) Formulierungsfragen

Unter den Oberbegriff Formulierungsfragen werden im folgenden verschiedene Dinge subsumiert:

- Fragen der Verständlichkeit,

- Fragen der Klarheit (Rechtsbegriffe), aber auch
- Fragen der Handhabbarkeit der Vorschriften.

Dargestellt werden die verschiedenen Kritikpunkte, die die Teilnehmer in der ersten Runde vorbringen.

aa) Verständlichkeit

Fragen der Verständlichkeit werden von den Teilnehmern in verschiedenen Zusammenhängen thematisiert; am häufigsten taucht dieser Kritikpunkt jedoch im Zusammenhang mit der Entwicklung eines Kriminalitätsbewußtseins und mit der Erhöhung des Wissensstandes um das Umweltstrafrecht auf. Mängel, die die Gesetze in dieser Hinsicht aufweisen, werden vor allem in die Form von Forderungen gekleidet, wie an den zitierten Äußerungen ersichtlich wird:

- In seiner Antwort auf die Frage 30 vertritt ein Teilnehmer die Ansicht: "Alle Gesetze (sind) für den kleinen Mann zu kompliziert formuliert".
- Zwei weitere fordern: "Eine praktikable und allgemein verständliche Fassung des 28. Abschnittes StGB würde in hohem Maße dazu beitragen, Kriminalitätsbewußtsein zu schaffen" (Frage 30).
- Um das Wissen über die Umweltstraftaten zu erhöhen, fordern 4 Teilnehmer "transparentes Deutsch in den Gesetzen" (Frage 31).
- Ein Teilnehmer fordert die "Entzerrung der Texte" und weist dabei besonders auf den Paragraphen 330 StGB hin (Frage 31).

Betrachtet man diese Äußerungen im Zusammenhang, wird deutlich, daß sich die Aussagen, die sich mit der Schwierigkeit der Gesetzestexte beschäftigen, vor allem auf den Normalbürger als Adressaten der gesetzlichen Bestimmungen beziehen: Die Unverständlichkeit der Gesetze verhindert Wissen um eben diese Gesetze - und sie verhindert (u. a.) die Verankerung der entsprechenden Normen.

Allerdings bleibt anzumerken, daß nicht nur das Umweltstrafrecht kompliziert fachsprachlich formuliert ist - das gilt sicher für all unsere Gesetze und ist kein spezifisches Problem, mit dem sich Kriminalitätsbewußtsein (oder der Mangel daran) erklären ließe (auf andere, gewichtigere Faktoren wird noch einzugehen sein).

Demnach bleiben die Äußerungen bis hierher eher am Rande interessant - sie machen aber deutlich, welchen Schwierigkeiten sich ein Bürger gegenüber sieht, will er sein Wissen um die rechtlichen Grundlagen des Umweltschutzes erweitern. Sie machen deutlich, wie schwierig es für den Bürger allein schon aufgrund der sprachlichen Gestaltung der Gesetze ist, als Umweltschützer (oder anders: als Anzeigender) in Erscheinung zu treten.

Und schließlich geben diese Äußerungen einen ersten Hinweis darauf, wie schwierig es vor dem Hintergrund der Unverständlichkeit der Vorschriften ist, eine Verletzung zu vermeiden, die kriminell ist.

bb) Klarheit der Gesetzestexte/Verordnungen und Sachverhalte

Ein anderer Aspekt der Gesetzesformulierung wird nun ins Zentrum des Interesses rücken: die Klarheit der Tatbestände und der Vorschriften.

Zunächst sollen Äußerungen zitiert werden, die die Unschärfe und Unklarheiten der Vorschriften und Sachverhalte betreffen.

- "Unscharfe Vorschriften" werden von immerhin 8 Teilnehmern konstatiert (Fragen 3,19,22); "unscharfe Rechtsbegriffe" kritisieren 2 Teilnehmer (Fragen 3,19,22).
- Als "unpassend" werden die Vorschriften von einem Teilnehmer bezeichnet (Fragen 3,19,22); und "unklare und komplizierte gesetzliche Vorgaben" macht ebenfalls ein Teilnehmer als eine Ursache für Umweltkriminalität aus (Frage 59).

- Verwaltungsrechtliche Formulierungen werden ebenfalls mehrfach kritisiert:
 - So wird die "mangelnde Bestimmtheit der Verwaltungsakte" vermerkt (Frage 22); ebenso findet die "Unschärfe der Genehmigungen" ihren Kritiker (Frage 2).
 - Die behördlichen Auflagen seien für einen Straftatnachweis "zu unkonkret" - diese Meinung wird ebenfalls von einem Experten vertreten (Frage 3).
- Ein weiteres Problem sehen die Experten darin, daß nicht eindeutig ist, was die Paragraphen des StGB inhaltlich umfassen: Beklagt wird, die Tatbestände seien zu unscharf bzw. zu kompliziert bzw. nicht eindeutig (Fragen 3,19,22: 6 Nennungen; Frage 29: 2 Nennungen; Frage 59: 1 Nennung).

cc) Handhabbarkeit

In diesem Absatz wird es darum gehen, solche Kritikpunkte aufzugreifen, die im wesentlichen die Handhabbarkeit der Gesetze und der relevanten Verwaltungsakte zu ihrem Gegenstand machen.

Es sind Anmerkungen, die auf unterschiedliche Weise darauf hindeuten, daß die Vorschriften des Umweltrechts für die Praxis nur unter Schwierigkeiten übersehen und eingehalten werden können.

- Kritisiert wird die "mangelnde Harmonisierung" des StGB mit dem Umweltverwaltungsrecht (Fragen 3,19,22 und Frage 6: 4 Nennungen).
- Ein "Vorschriftenübermaß", das die in den Betrieben Tätigen überfordert, wird konstatiert (Frage 59); die "häufigen Änderungen" der Vorschriften werden kritisiert (Frage 59); festgestellt wird "eine Verunsicherung durch immer weitergehende Anforderungen ohne langfristige Zielvorstellungen" (Frage 59).
- Insbesondere für kleine Betriebe sei es schwierig, die komplexe und komplizierte Materie Umweltrecht zu beherr-

schen - dieses Problem wird verschiedentlich angesprochen (Frage 28).

- Hingewiesen wird zudem auf die "Praxisferne" der Vorschriften (Frage 59); außerdem wird darauf hingewiesen, die Vorschriften seien "noch nicht praktikabel" (Frage 59).
- 2 Teilnehmer weisen darauf hin, daß die Aufnahme der Straftaten gegen die Umwelt ins StGB eine "Kriminalisierung von langgeübter, genehmigter und zulässiger Praxis ohne angemessene Übergangsfristen (bedeute), obwohl manches tolerabel wäre und bisher nicht zu nachweisbaren Schäden geführt (habe)" (Frage 59).

Die Mängel des Rechts, die wir bis zu diesem Punkt mit den Experten feststellten, haben nach Ansicht der Teilnehmer sowohl Auswirkungen auf die Bewußtseinsbildung (Kriminalitätsbewußtsein und Wissen) als auch auf das Begehen von Umweltvergehen.

Außerdem wird ein Grund für die Schwierigkeiten bei der Verfolgung und vor allem der Bestrafung von Umweltstraftaten in der Beschaffenheit des Rechts gesehen.

Letzteres konkretisiert sich darin, daß Rechts- und Gestaltungsprinzipien, die im Umweltstrafrecht Anwendung finden, immer wieder als Kritikpunkte auftauchen.

b) Rechtsprinzipien des Umweltstrafrechts

Die Überschrift verspricht dem Leser mehr, als er in diesem kleinen Absatz finden wird: Das einzige Prinzip, das von etlichen Teilnehmern kritisch betrachtet wird, ist das Schuldprinzip: Immerhin 25 mal wird dieses Rechtsprinzip als ein entscheidender Mangel des Umweltstrafrechts genannt, und zwar vor allem unter dem Aspekt einer wirksamen Anwendung des 28. Abschnittes des StGB (Aufdeckung und Verfolgung von Umweltstraftaten) (Fragen 3,19,22). Die Täter seien nicht ausmachbar, und insbesondere in Großbe-

trieben sei ein Verantwortlicher oft nicht zu finden, so wird von den Teilnehmern festgestellt.

Auffallend ist, daß die Experten zwar dem Schuldprinzip des StGB im Zusammenhang mit Fragen der Umweltkriminalität eher skeptisch gegenüber stehen, andererseits aber ihre Forderungen keine Elemente enthalten, die auf Verbesserungsmöglichkeiten bzw. mögliche Alternativen hindeuten.

c) Zu einem Gestaltungsprinzip des Umweltstrafrechts

Die Verwaltungsakzessorietät ist ein weiteres Problem, das von den Experten immer wieder aufgegriffen wird¹⁹³ (es sei allerdings darauf hingewiesen, daß die Verwaltungsakzessorietät von den Teilnehmern unterschiedlich bewertet wird - ein Teil der Experten findet die Unterordnung des Strafrechts angemessen und richtig).

Als eine Ursache für Vollzugsdefizite, für Entdeckungs- und Verurteilungsprobleme von Umweltstraftaten wird die Akzessorietät des Strafrechts 10mal genannt (Fragen 3,19,22). Ebenso wird sie als ein Grund für Konflikte zwischen Polizei und Verwaltungsbehörden gesehen; sie dominiere zu sehr, bemerkt ein Teilnehmer (Frage 56).

Und so fordert auch ein Teilnehmer, das Umweltstrafrecht müsse vom Verwaltungsrecht gelöst werden (Frage 31).

3. Eine erneute Mängelrüge - die zweite Runde

Ein erster Eindruck erweckt den Anschein, als seien die Gesetze ausreichend und nur Vollzugsprobleme für eventuelle Mängel verantwortlich, wenn es darum geht, Gewinne aus Umweltdelikten zu unterbinden (Frage 4, vgl. Anhang): 54 Teilnehmer (65,1%) bejahen die Aussage: Die Gesetze sind

¹⁹³ Hier sind unsere Experten mit der Strafrechtswissenschaft einer Meinung, vgl. Teile Eins und Drei.

ausreichend, aber sie werden nicht ausgeschöpft. Dagegen halten nur 14 Teilnehmer (16,9%) nur einzelne Gesetze für ausreichend. Ein Blick auf die Antworten auf die Frage 6 (vgl. Anhang) wird uns jedoch gleich eines Besseren belehren: Dort wird sich zeigen, daß viele der Mängel, die von den Teilnehmern der ersten Runde angezeigt wurden, in der zweiten Runde bestätigt werden.

Doch wollen wir zunächst unseren Blick auf die Gesetze richten, die nach Einschätzung der Teilnehmer geeignet scheinen, Gewinne aus Umweltdelikten zu unterbinden.

Um es vorwegzunehmen: Es ergibt sich aus den Antworten der Teilnehmer auf den zweiten Teil der Frage 4 kein klares Bild, denn zum einen werden sehr viele verschiedene Regelungen genannt, zum anderen wird wiederholt auf vorhandene Mängel verwiesen.

Ein Ausschnitt aus den Antworten wird diese Aussage illustrieren: Genannt werden z. B. als ausreichende Gesetze:

- teilweise wasserrechtliche Bestimmungen (1 Teilnehmer Medien; ähnlich 1 Teilnehmer Industrie),
- (teilweise) BImSchG (je 1 Teilnehmer Medien und Industrie),
- Altölgesetz (1 Teilnehmer Medien),
- Abfallbeseitigungsgesetz (je 1 Teilnehmer Medien und Industrie),
- TA Lärm nach BImSchG (1 Teilnehmer Ordnungsbehörden),
- außerstrafrechtliche Regelungen wie die zivilrechtlichen Regelungen des Bereicherungsrechts (1 Teilnehmer Polizei),
- die Paragraphen 324, 326 und 327 StGB (1 Teilnehmer Polizei) (die Paragraphen 324, 326 und 327 werden wiederholt genannt, so auch von 3 Teilnehmern Justiz),
- TA Luft Neufassung (1 Teilnehmer Industrie),
- "im OWiG einigermaßen" (1 Teilnehmer Polizei).

Die verschiedenen Nennungen verdeutlichen, warum aus den Antworten der Teilnehmer auf die Frage 4, zweiter Teil,

kaum eine gemeinsame Aussage abgelesen werden kann. Mehrfach werden vor allem einige Paragraphen des Strafgesetzbuches genannt, im übrigen sind die Antworten jeweils ganz individuelle Einschätzungen.

Auffallend ist an den Antworten der Gruppe Industrie, daß nur 4 Teilnehmer aus der Gruppe eine Antwort auf die Frage formulieren - in dieser Gruppe hält das Gros (77,3%) die Regelungen für ausreichend, konstatiert aber Vollzugsprobleme. Daß aber auch die Teilnehmer aus dieser Gruppe Mangel des Umweltrechts sehen, wird sich bei der Auswertung der Frage 6 zeigen.

Auch aus den Antworten auf die Frage 6 läßt sich kein klares Bild gewinnen; jedem von uns genannten Mangel wird von etlichen Teilnehmern zugestimmt, aber etliche Teilnehmer sind auch jeweils der Meinung, der Mangel existiere nicht. Relative Übereinstimmung herrscht lediglich darüber, daß das Umweltrecht zu komplex ist und kaum noch überblickt werden kann.

Im übrigen sind die Differenzen zwischen den Nennungen, die einen Mangel konstatieren oder ihn beseitigt sehen wollen, und denen, die einen derartigen Mangel nicht erkennen, recht gering.

Um dennoch zu einem aussagekräftigen Ergebnis zu gelangen, wurden die Antworten "Mangel vorhanden" und "Mangel zu beheben" zusammengefaßt - die Doppelnennungen wurden natürlich nur als einzelne Nennungen in die Berechnung aufgenommen. Mit Hilfe dieser Zusammenfassung bestätigt sich zunächst, daß die Experten in erster Linie beklagen, das Umweltrecht sei so komplex (56 Nennungen).

Betrachtet man die anderen, aggregierten Zahlen, ergibt sich das folgende Bild:

- 51 Teilnehmer sehen als einen Mangel, daß es zu viele Vorschriften gibt, die zu oft geändert werden (kein Mangel: 23 Nennungen) (Mangel Nr. 6).

- Unscharfe Rechtsbegriffe und Vorschriften werden von 50 Teilnehmern kritisiert (kein Mangel: 28 Teilnehmer) (Mangel Nr. 3).
- Die Unbestimmtheit der Verwaltungsakte beklagen 50 Teilnehmer (kein Mangel: 27 Nennungen) (Mangel Nr. 4).
- Unscharfe, komplizierte und nicht eindeutige Tatbestände sehen 42 Teilnehmer (kein Mangel: 25 Teilnehmer) (Mangel Nr. 5).
- Komplizierte Formulierungen werden als Mangel von 41 Teilnehmern konstatiert (kein Mangel: 28 Nennungen) (Mangel Nr. 2).
- Und 38 Teilnehmer halten die Vorschriften für praxisfern und nicht praktikabel (kein Mangel: 30 Teilnehmer) (Mangel Nr. 7).

Besondere Relevanz erlangt der Gedanke, die Vorschriften seien zu zahlreich und würden zudem ständig novelliert (ein Gedanke, der uns in einem späteren Kapitel, das sich mit der Beurteilung der Umweltpolitik befaßt, erneut beschäftigen wird).

Außer den beiden bisher ausgemachten, der Einschätzung der Teilnehmer zufolge wichtigen Mängeln wird von den Experten am häufigsten beklagt, daß die Rechtsbegriffe und Vorschriften (Gesetze und Verwaltungsakte) unscharf und unbestimmt sind.

4. Forderungen

Den Kritikpunkten entsprechend fallen auch die Forderungen der Experten an das Umweltrecht aus: "Gute Umweltgesetze" müssen geschaffen werden, wie es ein Teilnehmer der ersten Runde ausdrückt (Frage 6). Wie sich diese Forderungen konkret ausnehmen, zeigen die folgenden Ausführungen.

a) Forderungen - erste Runde

Wiederum wollen wir zunächst in Augenschein nehmen, welche Forderungen die Experten in der ersten Befragungsrunde vorbringen, bevor wir dann in einem zweiten Schritt die Vorschläge der Experten, wie sie in der zweiten Runde formuliert werden, darstellen.

- Es wird gefordert, für klare, technisch ausgereifte, einfache und realistische Gesetze und Verordnungen zu sorgen, die für die Betroffenen auch praktikabel sein müssen (Frage 6; 8 Nennungen).
- Eine Berücksichtigung der betrieblichen Gegebenheiten in den Umweltgesetzen wird für notwendig erachtet (Frage 31).
- Ein "überschaubares Recht" (Frage 31) oder auch eine "rechtlich und technisch überschaubare Normierung" (Frage 59), eine "geschlossene Kodifizierung" (Frage 30) werden als hilfreich angesehen.

Konkretisiert werden diese Forderungen als Forderungen

- nach einer Vereinheitlichung der Auflagen (Frage 6) und der Vorschriften und Gesetze (Frage 31, 3 Nennungen),
- nach sehr wenigen, aber eindeutigen Auflagen (Frage 6, 2 Nennungen),
- nach klaren Grenzwerten (Frage 6, 2 Nennungen),
- nach klaren Grenzwerten und sonstigen Geboten für die Belastbarkeit der Umwelt (mitsamt ihrer Veröffentlichung) (Frage 31, 3 Nennungen).

Die Tatbestände müßten vereinfacht werden, heißt es (Frage 31); und eine Präzisierung und Beschränkung der Tatbestände auf eindeutige Merkmale fordern 4 Teilnehmer (Frage 31).

b) Forderungen - zweite Runde

Auch in der zweiten Runde hängen die von den Experten konstatierten Mängel und ihre Vorschläge zur Änderung und Verbesserung der Regelungen (Frage 6B der zweiten Runde; vgl. Anhang) eng zusammen, wie sich in diesem Abschnitt zeigen wird.

Die Vorschläge reichen von sehr allgemeinen Feststellungen wie "durch Textänderung und Konkretisierung" (1 Teilnehmer Industrie) und "mehr sprachliche und sachliche Transparenz" (1 Teilnehmer Wissenschaft) bis hin zu ganz konkreten Formulierungsvorschlägen wie etwa in der folgenden Antwort: "Gewässerverunreinigung ist unscharf; durch beispielhafte Aufzählung von verbotenen Handlungen (z. B. Einfließen lassen von Jauche) könnte man potentielle Täter eher ansprechen" (1 Teilnehmer Sonderbehörden).

Mithin haben wir es mit einem umfangreichen Katalog zu tun, der hier - ebenfalls zusammenfassend - dargestellt werden soll.

aa) Allgemeine Forderungen

- Die Festsetzung absoluter Grenzwerte wird gefordert (Polizei: 3; Medien: 1; Justiz: 1), die für jeden einzelnen Fall zu bestimmen sind (1 Teilnehmer Polizei)
- Der Ermessensspielraum muß eingeschränkt werden (Polizei: 2; Medien: 1)
- Mehr Ermessensspielraum für die Verwaltung ist erforderlich (1 Teilnehmer Sonderbehörden)
- Die Straftatbestände (1 Teilnehmer Sonderbehörden) und Verwaltungsakte sollen konkreter gefaßt werden (1 Teilnehmer Justiz)
- Mehr Tatbestände, die aber eindeutig und abgegrenzt sein müssen, werden gefordert (1 Teilnehmer Polizei)

- Ein Definitionenkatalog muß geschaffen werden (1 Teilnehmer Industrie), und zwar für Gifte, Regeln der Technik, Stand der Technik, Stand von Wissenschaft und Technik (1 Teilnehmer Polizei)
- Ein Umweltgesetzbuch muß geschaffen werden (Sonderbehörden: 1; Polizei: 3; Industrie: 1), das einheitlich für Bund und Land ist (2 Teilnehmer Polizei)
- Es sollte eine Gesetzessammlung ausschließlich für Umweltvergehen und Ordnungswidrigkeiten angelegt werden, die alle einschlägigen Bestimmungen enthält (1 Teilnehmer Justiz)
- Die Regelungsdichte muß verringert werden (es gibt insgesamt zu viele Regelungen; zusätzlich wird das Recht durch Bundesrecht, Landesrecht, EG-Recht und internationale Verträge kompliziert) (1 Teilnehmer Industrie)
- Die Regelungsdichte muß verringert werden (1 Teilnehmer Verbände); es soll weniger Zusatz- und Ausführungsverordnungen geben (1 Teilnehmer Polizei)
- Mehr zwingendes Recht ist erforderlich (1 Teilnehmer Sonderbehörden)
- Unbestimmte Rechtsbegriffe sind zu beseitigen (1 Teilnehmer Industrie) und zu ersetzen durch einseitig auslegbare (1 Teilnehmer Polizei)
- Praxisorientierte Aspekte sind zu berücksichtigen (je 1 Teilnehmer Industrie und Polizei)
- Auf häufige Änderungen muß verzichtet werden (1 Teilnehmer Verbände); vorhandene Regelungen sollten sich erst in der Praxis bewähren, ehe der Gesetzgeber im Eiltempo immer wieder neue Veränderungen bringt¹⁹⁴ (1 Teilnehmer Industrie)

¹⁹⁴ Weiter heißt es in dieser Antwort: "Schon im Gesetzgebungsverfahren vorhandene Mängel werden dort nicht beseitigt, sondern den Gerichten überlassen".

bb) Konkrete Forderungen

- Im AbfG müssen die Begriffe Abfall und Verwertungsgut, Brennstoff für Energiegewinnung und Abfallstoff sauberer voneinander getrennt werden (je 1 Teilnehmer Sonderbehörden und Ordnungsbehörden)
- Das AbfG darf nicht so oft novelliert werden (1 Teilnehmer Ordnungsbehörden)
- BImSchG und TA-Luft müssen durch weniger starre Regelungen schneller an den Stand der Technik angepaßt werden (1 Teilnehmer Sonderbehörden)
- BImSchG und seine Vorschriften müssen besser und übersichtlicher zusammengefaßt werden (1 Teilnehmer Ordnungsbehörden)
- Bei Paragraph 325 StGB sollte die Forderung nach grober Pflichtwidrigkeit bei Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten gestrichen werden (1 Teilnehmer Polizei)
- Geschaffen werden muß eine einheitliche Terminologie (z. B. gefährdende/gefährliche/geeignete etc. Stoffe) (1 Teilnehmer Polizei¹⁹⁵)
- Im StGB sollte unmittelbar auf WHG, AbfG, BImSchG etc. hingewiesen werden (1 Teilnehmer Justiz).

Auf die Nennung der unter der Frage 6A (zweite Runde, vgl. Anhang) genannten Regelungen, die als veränderungsbedürftig angesehen werden, soll verzichtet werden - wie bei der Frage 4 ließe sich nur eine lange Liste erstellen, auf der eine große Zahl der vorhandenen Regelungen insgesamt oder in Teilen erscheinen würde, ohne daß Schwerpunkte zu erkennen wären. Zudem sind einige der Bestimmungen, die im Kreuzfeuer der Kritik stehen, den konkreten Forderungen zu entnehmen.

Stattdessen soll auf einige Antworten eingegangen werden, die auf andere Probleme aufmerksam machen bzw. die andere

¹⁹⁵ In Ergänzung dieser Forderung schreibt dieser Teilnehmer: "Z. B. der Paragraph 330(1)Nr. 4 StGB ist eine Frechheit".

Forderungen als die einer Änderung von vorhandenen Vorschriften stellen.

- An den aufgelisteten Antworten läßt sich feststellen, daß auch im Zusammenhang der Frage 6 der Konflikt zwischen der Arbeitsweise der Umweltverwaltungsbehörden und der der Strafverfolgungsbehörden angesprochen wird.
In einigen weiteren Antworten wird dieser Konflikt ebenfalls ersichtlich, wenn es z. B. heißt: Die Verwaltungsnormen und das Verwaltungshandeln müssen so gestaltet sein, daß sie dem Bestimmtheitsgebot des Strafrechts genügen (Frage 6A, 1 Teilnehmer Polizei).
- Verschiedentlich wird im Kontext der Frage 6, aber auch der Frage 4 die Aufhebung der Verwaltungsakzessorietät gefordert (Frage 6B, je 1 Teilnehmer Sonderbehörden und Justiz; Frage 4, 1 Teilnehmer Medien; Frage 6, 1 Teilnehmer Polizei).
- Es wird darauf hingewiesen, daß die Veränderung vorhandener Regelungen allein keine Lösung bedeutet; gleichzeitig muß im Bereich des Gesetzesvollzugs angesetzt werden: Ein Teilnehmer Polizei empfiehlt, daß die Verwaltung, die über ungleich mehr technisches und verwaltungsrechtliches Wissen verfügt, die Ermittlungsverfahren nach Anzeigeerstattung ständig begleiten soll (Frage 6B).
- Ein anderer Teilnehmer aus der Gruppe Industrie macht darauf aufmerksam, daß vor einer Veränderung von Regelungen zunächst profunde Fachkenntnisse auf Behördenseite vorhanden sein müßten. Vor diesem Hintergrund fordert er Aufklärung, Fachkenntnisse, eine sichere Bewertung der Tatbestände und ausgewogene Auflagen und Kontrollen (Frage 6B).
- Eine ganz andere Forderung stellt ein Teilnehmer Industrie, wenn er die Formulierung von Grundsätzen statt von zu vielen und spezifischen Einzelwerten fordert, die gleichzeitig mit großem Aufwand überwacht werden müßten (Frage 6B).

Versuchen wir, ein Resümee aus den Ausführungen dieses Kapitels zu ziehen, so ergibt sich nach Ablauf der beiden Befragungsrunden:

- Vor allem unter dem Aspekt: "Eindämmung der Umweltkriminalität auf lange Sicht" wird dem Umweltstrafrecht eine Existenzberechtigung zugebilligt.
- Als ein umweltpolitisches Instrument neben anderen wird das Umweltstrafrecht akzeptiert.
- Als Instrument zur Bewußtseinsveränderung (Normverankerung) und zur Ausbildung eines Kriminalitätsbewußtseins wird das gesamte Umweltrecht eher negativ beurteilt.
- Umstritten bleibt die Wirksamkeit der Sanktionsdrohung des Umweltstrafrechts als eines Mittels, mit dem umweltbelastende Handlungen vermindert werden sollen.
In der Tendenz wird die Sanktionsdrohung im Sinne einer flankierenden Maßnahme für "anwendungsfähig" gehalten.
- Im Hinblick auf die Frage, ob die umweltgesetzlichen Regelungen geeignet sind, Gewinne aus Umweltvergehen zu verhindern (wobei die überwiegende Zahl der Experten solche Gewinne für möglich hält), bleibt umstritten, ob die gesetzlichen Regelungen als ausreichend oder als eher mangelhaft zu bewerten sind - die Probleme werden aber vor allem im Vollzug der Gesetze gesehen (Sanktionshöhe; Verwaltungshandeln etc.).
- Konstatiert wird eine Vielzahl von Mängeln des Umweltrechts; vor allem werden die Vielfalt der Vorschriften, die Unschärfe von Rechtsbegriffen und Vorschriften und die ständige Veränderung von Vorschriften beklagt.
- Mängel des Umweltrechts erschweren eine Bewußtseinsbildung, in der Umweltvergehen als Unrecht verankert werden.
- Mängel des Umweltrechts verhindern eine Erhöhung des Wissensstandes über die Forderungen des Umweltrechts; vor diesem Hintergrund sind Mängel des Umweltrechts mitverantwortlich für das Begehen von Umweltvergehen bzw. Um-

- weltstraftaten (aus den Gründen: Nicht-Wissen; Nicht-Verstehen; Nicht-Akzeptieren und Nicht-Praktizieren-Können).
- Mängel des Umweltrechts erschweren die Aufdeckung, Verfolgung und Ahndung von Umweltvergehen - hier sind vor allem zu nennen die Argumente: Unklarheit der Tatbestände; Schuldprinzip; Verwaltungsakzessorietät.

Den konstatierten Mängeln entsprechen die Forderungen der Experten:

- Unbestimmte Rechtsbegriffe sind zu beseitigen.
- Mehrfach gefordert wird ein Umweltgesetzbuch für Bund und Länder.
- Gefordert wird mehrfach eine Verringerung der Vorschriftenzahl und eine Verlangsamung der Novellierungen.

Die Unzufriedenheit mit den vorhandenen gesetzlichen Regelungen wurde in diesem Kapitel nur allzudeutlich; hier ist zum einen der Gesetzgeber, aber auch die Verwaltung gefordert, vorhandene Mängel im Umweltrecht zu beseitigen.

Einschränkend muß aber angemerkt werden, daß sich gerade auch der 28. Abschnitt des StGB "Straftaten gegen die Umwelt" als sehr "junges" Gesetz durch eine Gesetzestechnik auszeichnet, die im Gegensatz zu älteren Gesetzen viele Einzelfallregelungen (im Gegensatz zu Generalklauseln) enthält, so daß die Frage gestellt werden muß, wie konkret ein Gesetz denn überhaupt formuliert werden kann, soll es nicht ständig überarbeitungsbedürftig sein. Inwieweit die Forderungen der Experten realistisch und praktikabel sind - das müssen Gesetzgeber und Praktiker entscheiden.

K. HANDLUNGSRAHMEN II: UMWELTPOLITIK

Handeln im Umweltbereich findet unter bestimmten Voraussetzungen und Bedingungen statt: Das Umweltrecht setzt Maßstäbe für Handeln - darauf gingen wir im letzten Kapitel ein; aber auch die Umweltpolitik mit all ihren Vorgaben und Regelungen beeinflusst Handeln und Handlungsmöglichkeiten im Umweltbereich. Vor diesem Hintergrund wurden die Teilnehmer gebeten, die Umweltpolitik zu bewerten, die von ihnen favorisierten Instrumente der Umweltpolitik zu benennen und ganz allgemein die Rolle des Staates im Umweltbereich zu bestimmen. Die Ergebnisse zu diesen Aspekten werden in diesem Kapitel im Mittelpunkt stehen.

Doch ehe wir uns der Umweltpolitik im eigentlichen Sinne zuwenden, wollen wir eine übergreifende Thematik aufgreifen: die Frage nach den gegenwärtig vorherrschenden politischen Wertigkeiten, d.h. nach dem geltenden gesellschaftlichen und politischen Wertesystem, soweit es Bedeutung für den Umweltbereich hat.

I. Politische Wertigkeiten

Betont werden muß, daß der Faktor politische Wertigkeiten kaum zu trennen ist von dem Faktor Umweltbewußtsein, muß man doch davon ausgehen, daß die Wertigkeiten, die hier im Mittelpunkt stehen, wiederum das Umweltbewußtsein der einzelnen Mitglieder unseres politisch-gesellschaftlichen Systems beeinflussen.

Ein Schwerpunkt in den Statements der Experten, die in der ersten Runde der Befragung abgegeben wurden¹⁹⁶ und sich mit dem gegenwärtig geltenden gesellschaftlichen und poli-

¹⁹⁶ Alle in diesem Abschnitt benannten Fragen befinden sich im Fragebogen der ersten Runde; vgl. Anhang.

tischen Wertesystem auseinandersetzen, liegt auf dem Konflikt zwischen Ökologie und Ökonomie.

In diesem Konflikt, der gegenwärtig die politische Behandlung des Umweltschutzes prägt, bzw. in der Lösung des Konflikts wird ein bedeutsamer Faktor gesehen, der die Bewertung und die Entwicklung der Umweltkriminalität beeinflusst. Die Bemerkungen, die die Teilnehmer zu diesem Problemkreis machen, reichen von fast philosophischen Anmerkungen bis hin zu konkreten Vorwürfen bzw. konkreten Forderungen an die Politik und die Politiker. In Auszügen sollen diese Statements im folgenden dokumentiert werden.

Von der "Überbetonung der wirtschaftlichen Entwicklung (Zuwachssystem)" ist die Rede (Frage 59, 1 Teilnehmer Medien); die "individuelle Wirtschaftsweise mit Nichtachtung gesamtgesellschaftlicher Folgen" (Frage 59, 1 Teilnehmer Sonderbehörden) und das "Übergewicht der Industrie/Lobby" (Frage 59, 1 Teilnehmer Polizei) werden als Faktoren benannt, die die Entwicklung der Umweltkriminalität beeinflussen.

Umweltschutz werde "halbherzig betrieben von Politikern und Medien" (Frage 59, 1 Teilnehmer Industrie); es gebe "plakative Umweltprogramme" (Frage 59, 1 Teilnehmer Polizei), so wird von Befragten vermerkt.

Und in der politischen Diskussion werde "oft auf Wählerstimmen und vordergründige Wirtschaftsinteressen geschielt" (Frage 8, 1 Teilnehmer Medien; ähnlich Frage 56, 3 Teilnehmer Medien); zudem erkenne der Bürger, "daß das Umweltbewußtsein der Spitzenpolitiker geringer entwickelt ist und häufiger nur als hoffentlich vorübergehende Mode gesehen wird, der im Interesse des Stimmenfangs derzeit zu folgen ist" (Frage 59, 1 Teilnehmer Ordnungsbehörden).

Eine "hintergründige Verunglimpfung von Umweltschutz als linke, systemverändernde Politik" sieht ein Teilnehmer Medien (Frage 59); ein anderer aus der Gruppe Industrie stellt fest, daß "Natur- und Umweltschützer ... vor Jahren noch als Spinner abgestempelt" wurden (Frage 59).

Und schließlich sind einige Teilnehmer der Ansicht, die Öffentlichkeit habe "zuviel Verständnis für Umweltkriminalität" (Frage 59, 1 Teilnehmer Medien), und das "Problem Umweltschutz (werde) verniedlicht" (Frage 59, 1 Teilnehmer Industrie).

Selten wird allerdings auch eine Überbetonung des Umweltschutzgedankens konstatiert. So ist in den Antworten von zwei Teilnehmern Industrie die Rede von der "Übertreibungstendenz des Staates" (Frage 59) und von "politisch und medial beeinflussten Anforderungen bis in die Irrealität" (Frage 59).

Die Auswirkungen des festgestellten Primats der Ökonomie sieht ein Befragter aus der Gruppe Medien recht pessimistisch, wenn er feststellt: "Solange das, was betriebswirtschaftlich gewinnbringend ist, eine Volkswirtschaft ruinieren kann, ist das Problem nicht lösbar" (Frage 52).

Aus den konstatierten Mißständen leiten die Experten einige Forderungen ab:

Das "Primat der Ökonomie muß revidiert werden", heißt es (Frage 52, 1 Teilnehmer Medien); es müsse eine "Alternative zur Wirtschaftspolitik des aggressiven Wachstums" gefunden werden (Frage 59, 1 Teilnehmer Sonderbehörden).

Wie eingangs bereits vermerkt wurde, lassen sich diese Aussagen nicht von Fragen des Umweltbewußtseins trennen. Vor dem Hintergrund dieses Zusammenhangs sind die Politiker gefordert, im Sinne einer verstärkten normativen Verankerung des Umweltschutzgedankens die Politik daraufhin zu überprüfen, wo hier Veränderungen notwendig sind.

II. Zur Bewertung der Umweltpolitik

Im letzten Abschnitt finden sich erste Indizien dafür, daß die Teilnehmer der Befragung mit der Umweltpolitik nicht einverstanden sind.

In der zweiten Runde der Befragung wurden die Experten ausdrücklich gebeten, die gegenwärtige Umweltpolitik zu bewerten - den Urteilen der Teilnehmer wollen wir nun unsere Aufmerksamkeit zuwenden.

Völlige Zufriedenheit mit der Umweltpolitik, wie sie gegenwärtig betrieben wird, drücken nur recht wenige Teilnehmer in ihren Antworten auf die Frage 7 der zweiten Runde (vgl. Anhang) aus: 16 Teilnehmer (19,5%) halten die Umweltpolitik in ihrer jetzigen Form für die einzig wirksame Form der Umweltpolitik. Ein weiterer Teilnehmer aus der Gruppe Justiz hält die gegenwärtige Reformpolitik für eine angemessene, langfristig wirksame Politik.

Die übrigen Teilnehmer sehen verschiedene Mängel in der Umweltpolitik und schließen sich damit den Stimmen einzelner Experten in der ersten Runde an. Welche Probleme der gegenwärtigen Umweltpolitik in erster Linie gesehen werden, sollen die folgenden Zahlen zeigen:

- 35 Teilnehmer (42,7%) sind der Meinung, Umweltpolitik werde halbherzig betrieben und packe die Probleme nicht an der Wurzel.
- Die "Hektik" der Umweltpolitik mit der ständigen Novelisierung und Erweiterung von Vorschriften wird von 28 Experten (34,1%) kritisiert.
- 26 unserer Diskussionspartner (31,7%) beklagen, daß die marktwirtschaftlichen Instrumente nicht genügend Raum haben.
- Und 13 Experten (15,9%) sind der Meinung, der Bestrafung werde zu große Bedeutung beigemessen.
- 9 Teilnehmer (11%) vermissen die langfristigen Ziele, und

- 8 Teilnehmer (9,8%) halten die Umweltpolitik für gänzlich ungeeignet, um vorhandene Umweltprobleme zu lösen und Umweltkriminalität einzudämmen.

Ein Teil dieser Ergebnisse korrespondiert mit den bisherigen Ausführungen; wurde doch auch im letzten Kapitel als ein kritischer Punkt des Umweltrechts die ständige Erweiterung und Novellierung der Regelungen gesehen.

Vor allem aber zeigen die Antworten eins: Für eine Umweltpolitik, die längerfristig auch positive Auswirkungen auf die Entwicklung der Umweltkriminalität haben soll, sind erhebliche Veränderungen notwendig.

Stellt man die Frage, welche Veränderungen der gegenwärtigen Umweltpolitik die Teilnehmer für notwendig erachten, so zeigt sich: Nach Ansicht der Teilnehmer handelt es sich zum einen um grundsätzliche Veränderungen der Konzeptionen und Zielsetzungen der Umweltpolitik - das wird in den zahlreichen Nennungen deutlich, die ein Überdenken von Mitteln und Zielen für notwendig erachten.

Zum anderen handelt es sich aber auch um ganz praktische Veränderungen wie etwa die eines verstärkten Einsatzes von marktwirtschaftlichen Instrumenten - auf diesen Problemkreis wird zurückzukommen sein.

Verhältnismäßig gering ist der Anteil der Experten, der die Meinung vertritt, die Bestrafung werde als ein besonders gewichtiges Instrument der Umweltpolitik erachtet - vor dem Hintergrund der zahlreichen kritischen Anmerkungen, die zum Umweltstrafrecht gemacht werden, ein überraschendes Ergebnis. Doch ist voraussichtlich der Grund für die geringfügige Bedeutung, die dieser Kritikpunkt in unserem aktuellen Zusammenhang erlangt, daß die Probleme eher im Vollzug des Umweltstrafrechts denn in der grundsätzlichen Schaffung eines Umweltstrafrechts gesehen werden. Darauf deutet auch die große Akzeptanz, die das Umweltstrafrecht als ein Mittel zur Bekämpfung der Umweltkriminalität bei den Experten genießt.

Es war soeben davon die Rede, daß sich die Kritikpunkte aufspalten lassen in sehr grundsätzliche und eher pragmatische. Bei einer Durchsicht der Ergebnisse für die einzelnen Gruppen fallen unter diesem Aspekt zwei Gruppen auf: die Gruppe Industrie und die Gruppe Polizei.

- Die Teilnehmer aus der Gruppe Industrie neigen in der überwiegenden Zahl der pragmatischen Kritik zu. Sie kritisieren vor allem, daß die Umweltpolitik viel zu hektisch betrieben werde (68,2% der Gruppe) und die marktwirtschaftlichen Instrumente nicht genügend Raum einnehmen (59,1%).
- Die Teilnehmer aus der Gruppe Polizei dagegen sind in großer Anzahl der Meinung, Umweltpolitik werde halbherzig betrieben, packe die Probleme nicht an der Wurzel (71,4% der Gruppe) und sei ungeeignet, die Umweltprobleme zu lösen und Umweltkriminalität einzudämmen (28,6% entgegen 9,8% der gesamten Stichprobe).

Will man diesen Zahlen einen Sinn geben, muß man sie in Beziehung setzen zu anderen Ergebnissen, über die in diesem Bericht bisher referiert wurde. Und es ist notwendig, einen Bezug zu den spezifischen Rollen und Funktionen herzustellen, die diese beiden Akteursgruppen im Handlungsfeld Umweltschutz und Umweltkriminalität spielen.

Die sehr grundsätzliche Kritik der Gruppe Polizei mag auf folgendes zurückzuführen sein: Die Teilnehmer aus dieser Gruppe könnten einen grundsätzlichen Denkfehler der Politiker darin sehen, daß den Ordnungsbehörden nach den Konstruktionen des Umweltrechts eine so große Bedeutung zugewiesen wird.

Den Aufgabenstellungen der Polizei entspricht viel eher die Denkweise, die Bekämpfung von Kriminalität sei nur durch massiven Einsatz der Strafverfolgungsbehörden und scharfe Sanktionierungen möglich, nicht aber durch Unterbindung der "Versuchungen" und durch das Prinzip "Helfen statt Strafen" - daß diese Denkweise tatsächlich in dieser

Gruppe vorherrscht, wurde an vielen Stellen des Berichtes deutlich.

Erinnern wir uns weiter daran, wie häufig die Ansichten der Polizei und der Industrie in der ersten Runde auseinanderfielen. Vor dem Hintergrund wäre denkbar, daß die Teilnehmer aus der Gruppe Polizei den Politikern (und der Verwaltung) eine zu große Berücksichtigung der Industrieinteressen unterstellen. Diese Vermutung bestätigt zumindest ein Teilnehmer aus der Gruppe Polizei, der in einem Kommentar zu dem gesamten Kapitel des Fragebogens formuliert: "Der Einfluß der Industrie ist zu groß - sie wird nicht nur angehört (das ist notwendig), sie stimmt sogar in den Ausschüssen der Ministerien selbst mit über Formulierungen ab - ist also dick im Geschäft (Lobby)".

Demgegenüber ist die eher pragmatische Kritik der Industrie in dem Kontext zu sehen, daß die Industrie Adressat umweltpolitischer Regelungen ist. Die Kritik an der gegenwärtigen Umweltpolitik, die von den Teilnehmern geäußert wird, mag auf eigene Erfahrungen mit umweltpolitischen Regelungen zurückzuführen sein - zeigten doch die bisherigen Ergebnisse immer wieder, wie sehr die Teilnehmer dieser Gruppe insbesondere die "Normenflut" beklagen.

Für unseren Zusammenhang verdeutlicht dieses einzelne Ergebnis von neuem, daß es bei der Bekämpfung der Umweltkriminalität ganz unterschiedliche Interessenlagen, Aufgaben und Rollen und daraus folgend ganz unterschiedliche "Selbstverteidigungskonzepte" zu berücksichtigen und im Auge zu behalten gilt.

III. Instrumente der Umweltpolitik

Vor dem Hintergrund der vielfach geäußerten Kritik an der Umweltpolitik wird interessant, welche Instrumente der Umweltpolitik die Experten für sinnvoll und wirksam erachten - worauf wir nun unser Augenmerk richten wollen.

Im letzten Kapitel gingen wir bereits auf ein Instrument der Umweltpolitik ein: die strafrechtlichen Regelungen des Strafgesetzbuches (Umweltstraftaten). Die Experten waren gebeten, die Eignung der strafrechtlichen Regelungen im Hinblick auf ihre Wirksamkeit als umweltpolitisches Instrument zu bewerten.

Erinnern wir uns noch einmal an die dort festgestellten Trends: Im Ergebnis wird demnach die strafrechtliche Regelung zwar als in gewissem Sinne sinnvoll erachtet, doch zeigte sich ebenso, daß eine erhebliche Skepsis die Einschätzungen vieler Experten prägte.

Die Meinung der Mehrheit der Teilnehmer lautete, daß auch und vor allem andere Instrumente zum Einsatz kommen müssen, wenn die Umweltkriminalität eingedämmt und mehr Umweltschutz erreicht werden soll.

Welchen Instrumenten nach Meinung der Experten eine besondere Bedeutung zukommt, wird nun ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken. Dabei werden wir zunächst die Aussagen der Experten zu diesem Fragenkreis in der ersten Runde darstellen, in denen eine Vielzahl von Instrumenten genannt wird, die in der zweiten Runde zur Diskussion gestellt wurden. Welche Forderungen an Umweltpolitik sich in der zweiten Runde herauskristallisieren, wird uns in einem weiteren Abschnitt beschäftigen.

1. Die Meinungen der Experten - erste Runde

Die Darstellung bezieht sich in erster Linie auf die Fragen 6 und 41 der ersten Runde (vgl. Anhang); doch werden auch Aussagen herangezogen, die sich in Antworten auf andere Fragen finden.

Ein Teilnehmer benennt eine der Tendenzen in seiner Antwort auf die Frage 59 (vgl. Anhang), wenn er schreibt: "Umweltgerechtes Verhalten ist ein Kostenfaktor und nur auf diesem Wege zu beeinflussen (Wirtschaft)".

Betrachten wir darauf hin die Frage 41 der ersten Runde, wird diese Tendenz bestätigt; allerdings ist unter den Teilnehmern umstritten, ob eine Abgabepolitik oder eine Förderpolitik angemessener ist.

In der Frage 41 ging es darum, Bedingungen zu benennen, die dazu führen, daß Umweltschutzmaßnahmen gewinnbringend werden. In den Antwortvorgaben werden bis auf eine Ausnahme Instrumente der Umweltpolitik genannt (die Ausnahme bezieht sich auf eine veränderte Bewußtseinslage).

Zur Illustration der Expertenmeinungen sollen einige Zahlen dienen:

- 70mal werden Investitionsbeihilfen für wirksam gehalten.
- Steuerliche Erleichterungen erhalten sogar 80mal ein Kreuzchen.
- Ebenfalls 70mal werden jedoch Abgaben für Umweltverschmutzungen für eine sinnvolle Maßnahme gehalten.
- Für die verschärfte Variante "Abgaben für jeden Verbrauch von Umweltmedien" fällt die Entscheidung immerhin noch 43mal.
- Lediglich 31mal wird die Ansicht geäußert, die Verhängung von harten Strafen sei ein wirksames Mittel.

Betrachtet man die Antworten auf die Frage 6 der ersten Runde, wird ersichtlich, daß die Teilnehmer ihren Antworten einen recht weiten Begriff von "Instrumente der Umweltpolitik" zugrunde legen: Die Vorschläge reichen vom Einsatz der Medien bis hin zu "Umweltpolitik in Eigenverantwortung der Industrie".

Da die Antworten unserem Konzept zufolge partiell anderen Problemfeldern zuzuordnen sind, sollen in diesem Abschnitt nur die herausgegriffen werden, die sich auf "orthodoxe" Instrumente der Umweltpolitik beziehen.

Ein Teil der Antworten bleibt sehr allgemein, wie sich an den nachstehenden Beispielen zeigt:

- Politische Maßnahmen fordert ganz lapidar ein Teilnehmer Medien.

- Ohne Strafen gehe es sicher nicht, richtig sei aber auch eine umweltbewußte Politik bis hinunter auf die Gemeindeebene; nötig seien politische Programme, die deutlich verkündet werden müßten; und wirksam könne eine ehrliche politische Diskussion der Umweltgefahren sein - diese recht pauschal klingende Meinung vertreten drei Teilnehmer aus der Gruppe Medien.

Die Antworten, die in ihrer Aussage konkreter werden, beziehen sich u. a. auf Forderungen wie:

- andere (ordnungs-, verwaltungs- und straf-)rechtliche Regelungen;
- bessere Ausstattung der Behörden;
- anderes Verwaltungshandeln;
- Umwelterziehung und Aufklärung.

Diese Forderungen wurden von uns anderen Problemfeldern zugeordnet und werden daher hier nicht weiter behandelt.

Zwei Teilnehmer Industrie lehnen ein Tätigwerden des Staates gänzlich ab: Sie sehen den besten Weg zu mehr Umweltschutz im Umweltschutz in Eigenverantwortung der Betriebe. Es müsse Betriebsbeauftragte mit hohen Entscheidungsrechten geben, die als Beauftragte der Unternehmensleitung einzusetzen wären.

Doch wird auch der Staat in verschiedener Hinsicht gefordert:

- Es müsse eine technische Innovationspolitik geben, wird gefordert; Wissenschaft und Investition in innovative Technik müsse direkt staatlich gefördert werden, geben 4 Teilnehmer¹⁹⁷ als Lösungsmöglichkeit an.
- Verbote werden von einem Experten Polizei und einem aus der Gruppe Medien gefordert (Verwendung von umweltschädlichen Stoffen; Produktions- und Vertriebsverbote).

¹⁹⁷ Polizei: 2
Industrie: 1
Ordnungsbehörden: 1

- Die Benachteiligung alter Anlagen soll ein weiteres Mittel sein (1 Teilnehmer Polizei).
- Wirtschaftliche Sanktionen werden vorgeschlagen.

Im Schwerpunkt enthalten die Aussagen, die eine Umweltpolitik favorisieren, die nicht mit primär ordnungs- oder strafrechtlichen Mitteln operiert, Forderungen nach dem Einsatz ökonomischer Instrumente:

Marktwirtschaftliche Instrumente mit ökonomischer Anreizfunktion halten immerhin 24 Teilnehmer für geeignet, den Umweltschutz zu befördern. Es werden Vorschläge gemacht, die staatliche Subventionen für Umweltschutzeinrichtungen fordern, die staatliche Darlehen, Investitionshilfen, das Angebot von Steuervorteilen, Prämierungen, Belohnungen und wirtschaftliche Anreize z. B. in Form von Versicherungsprämien und -bedingungen eingeführt sehen wollen.

Die Bedeutung, die die Experten den ökonomischen Anreizen beimessen wird auch deutlich, wenn man sich die Antworten auf die 4. Antwortvorgabe bei der Frage 7 der ersten Runde (vgl. Anhang) anschaut: Immerhin 54 Teilnehmer halten steuerliche Anreize für ein Motiv, umweltschützende Maßnahmen zu ergreifen (erhebliche Bedeutung), während nur 35 Experten der Androhung von Strafe eine gleichartige Bedeutung beimessen.

Für ein marktwirtschaftlich wirksames Abgabensystem (etwa entsprechend der Abwasserabgabe) treten ebenfalls eine ganze Reihe von Experten ein (14¹⁹⁸). Diese Abgaben sollten jedoch höher als bisher sein (bis hin zur Forderung nach "drastischen" Abgaben) (Frage 6).

198 Polizei: 2
 Medien: 2
 Ordnungsbehörden: 1
 Sonderbehörden: 5
 Justiz: 1
 Industrie: 2
 Wissenschaft: 1

Ein letzter Punkt, der wiederholt angesprochen wird, ist das Problem der Wettbewerbsverzerrungen durch Umweltpolitik.

Verschiedentlich wird darauf hingewiesen, daß die Regelungen im übernationalen Rahmen getroffen werden müßten; es werden Vereinbarungen zumindest für den europäischen Raum gefordert (Frage 41).

Diese kurze Darstellung mag genügen. Auch hier zeigt sich, daß die Positionen der Experten kontrovers sind; insbesondere, wenn man den Abschnitt in Beziehung zum vorhergehenden Kapitel setzt: Betrachtet man die Einschätzungen des Umweltstrafrechts bzw. des Umweltrechts und die Forderungen an eine staatliche Umweltpolitik im Zusammenhang, wird ersichtlich, daß die juristische und politische Behandlung von Umweltfragen an unterschiedlichen Stellen ansetzen muß; daß zwar gesetzliche und auch strafgesetzliche Regelungen akzeptiert werden, aber darüber hinaus weitere Instrumente in Anwendung gebracht werden müssen, will man die anstehenden Probleme lösen.

2. Die Meinungen der Experten - zweite Runde

Betrachtet man die Ergebnisse der zweiten Runde, die zeigen, welche Instrumente der Umweltpolitik von den Experten favorisiert werden respektive welche Forderungen an Umweltpolitik und Umweltpolitiker gestellt werden, so machen bereits die Antworten auf die Frage 8 (vgl. Anhang) eins auf den ersten Blick merkbar:

Insbesondere für die Industrie wird eine Kombination der verschiedensten Instrumente vorgeschlagen. Die Antworten streuen fast gleichmäßig über alle vorgegebenen Möglichkeiten. Von ökonomischen Anreizen bis hin zu Aufklärung und Bewußtseinsbildung werden, mit wenigen Ausnahmen, auf die wir gleich eingehen werden, alle von uns (und den Teilnehmern der ersten Runde) vorgeschlagenen Instrumente für

sinnvoll erachtet, um auf Dauer mehr Umweltschutz zu erreichen und das Problem Umweltkriminalität zu lösen.

Zu vermerken ist, daß die ökonomischen Anreize (vor allem die Investitionsbeihilfen) ein leichtes Übergewicht vor den ökonomischen Sanktionen genießen¹⁹⁹.

Darüber hinaus werden jedoch ebenfalls Gebote und Verbote für wichtig gehalten²⁰⁰.

Und auch der Aufklärung und Bewußtseinsbildung (46 Nennungen) und der Erziehung und Ausbildung (38 Nennungen) wird Bedeutung zugewiesen.

Eine besondere Rolle spielt die Technologie- und Technikpolitik, die nach den Investitionsbeihilfen die zweite Stelle in den Präferenzen der Teilnehmer einnimmt (55 Nennungen).

Einen "Umweltorden" halten dagegen nur sehr wenige Teilnehmer (9 Nennungen) für ein geeignetes Mittel, um den Umweltschutz in der Industrie zu befördern.

Eine verhältnismäßig geringe Bedeutung hat außerdem nach Einschätzung der Teilnehmer die konsequente Anwendung des Umweltstrafrechts (30 Nennungen), die wieder vor allem von den Gruppen Polizei, Justiz und Medien favorisiert wird.

Bevor wir uns der grundsätzlichen Frage zuwenden, welche Rolle staatliches Handeln im Umweltbereich nach dem Urteil

199 Zur Erläuterung seien die Zahlen beigefügt:
 ökonomische Anreize

- Investitionsbeihilfen: 56 Nennungen
- Steuererleichterungen: 46 Nennungen

ökonomische Sanktionen

- Abgaben für die Verschmutzung der Umwelt: 49 Nennungen
- Abgaben für den Gebrauch der Umweltmedien: 34 Nennungen
- Abgaben für alte Anlagen: 39 Nennungen

200 Auch hier sollen die Zahlen die Aussagen illustrieren:

Gebote und Verbote

- Auflagenpolitik: 46 Nennungen
- Verbote von gefährlichen Stoffen: 33 Nennungen
- Verbote von Produktion und Vertrieb umweltschädlicher Stoffe bzw. Produkte: 40 Nennungen

der Teilnehmer spielen soll, soll ein kurzer Blick auf die Antworten auf die Frage 8 der zweiten Runde geworfen werden, wie sie sich für Behörden und Bevölkerung darstellen. Ein kurzer Blick mag genügen, da die Antwortvorgaben in erster Linie auf die Industrie zielten - das verdeutlichen auch die Antworten der Teilnehmer, die für Bürger und Behörden nur einige wenige Instrumente favorisieren (es werden - mit einer Ausnahme - nur die Instrumente genannt, auf die mehr als 30 Nennungen entfallen).

Einen besonderen Stellenwert nehmen Aufklärung und Bewußtseinsbildung (64 Nennungen) einerseits, andererseits Erziehung und Ausbildung (58 Nennungen) ein, wenn es um die Beeinflussung des Bürgers geht.

Neben diesen, mittel- bis langfristig wirksamen Instrumenten wird ein weiteres für sinnvoll gehalten: die Steuererleichterungen, auf die 32 Nennungen entfallen.

Eine gewisse Bedeutung wird zudem der Bestrafung nach dem Umweltstrafrecht zugesprochen: 29 Teilnehmer sind der Meinung, die konsequente Anwendung des 28. Abschnittes des Strafgesetzbuches sei ein angemessenes Mittel, um Umwelthandeln und umweltkriminelles Handeln der Bevölkerung zu beeinflussen.

Eine zwar geringere, aber doch deutlich im Vordergrund stehende Bedeutung wird der Aufklärung und Bewußtseinsbildung auch für eine Beeinflussung des Behördenhandelns zugesprochen: Auf dieses "Instrument" entfallen 46 Nennungen. Ebenfalls wichtig sind Erziehung und Ausbildung mit 41 Nennungen; eine gewisse Relevanz haben die Technologie- und Technikpolitik (32 Nennungen) und die Außenpolitik (32 Nennungen).

Und endlich entscheiden 33 Teilnehmer auch für den Behördenbereich, daß eine konsequente Anwendung des Umweltstrafrechts ein geeignetes Mittel ist, um das Handeln der Behörden in Richtung auf mehr Umweltschutz und weniger Umweltkriminalität zu beeinflussen.

In der Konsequenz bedeuten diese Zahlen, daß das Verhalten von Behörden und Bürgern nur mittelfristig zu verändern ist. In diesem Zusammenhang bekommt aber auch die Umsetzung des Umweltstrafrechts ihren Sinn: Sanktionen sind ein wahrscheinlich kurzfristig wirksames Mittel, um Verhalten zu beeinflussen und im Sinne der angestrebten Norm zu verändern, doch sind sie kein Mittel, um einsichtsvolles Handeln zu fördern.

IV. Die Rolle des Staates im Umweltbereich

Sowohl an den Antworten auf die Frage 8 der zweiten Runde als auch an den Meinungsäußerungen der Experten in der ersten Runde zeigt sich, daß der Staat in vielerlei Hinsicht gefordert ist, wenn es um die Verwirklichung des Zieles Umweltschutz geht. Wie die Teilnehmer grundsätzlich die Rolle des Staates bestimmen, wird der Leser erfahren, wenn die Frage 9 der abschließenden Runde (vgl. Anhang) ins Zentrum rückt, in der wir die Experten explizit bitten, Bedeutung und Funktion des Staates im Umweltbereich zu bestimmen.

Der Staat ist ein wichtiger Akteur im Umweltbereich, es bleibt jedoch offen, ob er der erste Protagonist oder nur ein Akteur unter anderen sein soll. Auf diese bildhafte Formel ließe sich das Antwortenspektrum bringen, wie der Leser anhand der Zahlen überprüfen kann:

- 33 Teilnehmer (41,8%) halten rigoroses Handeln des Staates für die einzige Möglichkeit, um Umweltprobleme in den Griff zu bekommen.

Diese Position wird insbesondere von Teilnehmern aus den Gruppen Justiz: 55,5%, Sonderbehörden: 55,5% und Medien: 66,7% eingenommen. Am wenigsten stimmen die Teilnehmer Industrie dieser Position zu (19,4%).

- Demgegenüber sind 40 Experten (50,6%) der Meinung, der Staat solle lediglich Rahmenbedingungen festlegen, ansonsten sei Umweltschutz Sache der Betroffenen.

Diese Position scheint vor allem in der Industrie verbreitet; unsere Gruppe entscheidet sich zu 81 % für diese Möglichkeit.

Eine andere Auffälligkeit bildet das Antwortverhalten der Teilnehmer aus der Gruppe Polizei: 57,1 % dieser Gruppe sind für die Rahmensetzung durch den Staat. Dieses Ergebnis fällt vor allem deswegen auf, weil hier der Strang durchbrochen wird, der häufig einen Positionengegensatz zwischen Polizei und Industrie ausmachte.

- Nur 12 Teilnehmer (15,2%) sind schließlich der Meinung, der Staat solle eine Zeitlang Anreize bieten; auf Dauer sei der Umweltschutz jedoch Sache der Betroffenen.

Mehrere Teilnehmer weisen in Kommentaren auf notwendige Kombinationen hin:

- Ein Teilnehmer Industrie schlägt eine Kombination zwischen den zeitlich begrenzten Anreizen und dem rigorosen Handeln aus Vorgabe eins vor.
- Ein anderer Teilnehmer aus der Gruppe Polizei schlägt vor, der Staat solle nicht nur den Rahmen festlegen, sondern gleichzeitig z. B. Investitionsbedingungen für Unternehmen erleichtern.
- Außerdem fordert ein Teilnehmer Ordnungsbehörden, der sich für keine der Antwortkategorien entscheiden kann: "Der Staat muß eine über die Festlegung von Rahmenbedingungen hinausgehende, konsequente Umweltpolitik betreiben - nur ist das nicht das einzige Mittel".

Wieder einmal zeigt sich an den Ergebnissen, wie sehr die Interessen der je eigenen Gruppe das Antwortverhalten bestimmen. Immer spielen die bereits im ersten Teil thematisierten Selbsterhaltungsinteressen eine Rolle - eine Tatsache, die es bei einer Entscheidung über geeignete

Maßnahmen zur Bekämpfung der Umweltkriminalität zu berücksichtigen gilt.

L. DIAGNOSE - DAS HANDLUNGSFELD UMWELTKRIMINALITÄT

Obwohl bereits verschiedentlich in diesem Ergebnisbericht Aussagen über den gegenwärtigen Stand der Umweltkriminalität gemacht wurden, benennen wir dieses Kapitel ganz allgemein mit "Diagnose". Unsere Aufmerksamkeit wird sich in diesem Kapitel weiteren Problemen zuzuwenden haben: der Deliktstruktur, den Tatbereichen, der Dunkelziffer, der Problematik der Sachverhalte mit ihren Konsequenzen für die Bekämpfung der Umweltkriminalität, den Wahrscheinlichkeiten der Entdeckung und Verurteilung von Umweltdelikten, den Schwierigkeiten bei Entdeckung und Verurteilung von Delikten und Tätern. Darüber hinaus wird zu fragen sein, als wie schwerwiegend das Problem Umweltkriminalität von den Teilnehmern eingeschätzt wird.

Die Beantwortung all dieser Fragen durch die Experten wird das Bild vervollständigen, das wir in den vorangegangenen Kapiteln gewonnen haben.

I. Die Deliktstruktur

Die Teilnehmer der ersten Befragungsrunde weisen immer wieder darauf hin, daß es sich bei "Umweltkriminalität" nicht um ein einheitlich strukturiertes Handlungsfeld handelt; den zahlreichen Anmerkungen zufolge gilt es in erster Linie zu unterscheiden nach:

- Schwere des Deliktes
- Vorsatz/Fahrlässigkeit
- Tatbereich.

Diese Differenzierungen haben Auswirkungen auf Aussagen über die Umweltkriminalität und ihre Entwicklung:

- Die Taten haben jeweils unterschiedliche Motive/Ursachen.
- Die Taten erfordern unterschiedliche Anstrengungen zu ihrer Verfolgung.

- Die Taten verursachen unterschiedliche Probleme bei Entdeckung und Verurteilung.
- Die Taten erfordern unterschiedliche Maßnahmen zu ihrer Ahndung bzw. Unterbindung.

Um das Problemfeld Umweltkriminalität einschätzen zu können, aber auch, um Aussagen über die Schwere des Problems Umweltkriminalität machen zu können, ist eine der Voraussetzungen zu wissen, welche Art der Delikte das Feld beherrscht; vor diesem Hintergrund wurde in der zweiten Runde explizit danach gefragt, welche Delikte nach Einschätzung der Teilnehmer die größte Bedeutung haben. Im Ergebnis läßt sich zunächst festhalten:

- Nach Einschätzung der Teilnehmer an unserer Expertenbefragung handelt es sich bei dem Kriminalitätsbereich Umweltkriminalität um einen, in dem die mittleren Delikte überwiegen: 43 Teilnehmer (52,4%) sind dieser Ansicht.
- Demgegenüber sind nur 16 Befragte (19,5%) der Meinung, daß in der überwiegenden Zahl schwere Delikte begangen würden.
- In der Mehrzahl leichte Delikte sehen 25 Teilnehmer (30,5%).

Etliche Teilnehmer entscheiden sich nicht für eine der vorgegebenen Möglichkeiten, sondern sehen sowohl leichte und mittlere Delikte gleichzeitig als die am häufigsten anfallenden; gleichermaßen sehen aber andere Befragte mittlere und schwere Delikte als gleichgewichtig an.

Konkrete Prozentzahlen fügen ebenfalls einige der Experten ihrer Antwort hinzu: Ein Teilnehmer Polizei geht davon aus, daß es sich bei Umweltdelikten in 33,3 % der Fälle um schwere; in 66,6 % der Fälle dagegen um mittlere Delikte handele.

Ein Befragter aus der Gruppe Sonderbehörden kommt ganz ähnlich zu dem Ergebnis, schwere Delikte seien mit einem Anteil von 30 % vertreten. Mittlere Delikte haben dieser

Einschätzung zufolge einen Anteil von 40 %, leichte einen von 30 %.

An den Einschätzungen der einzelnen Befragtengruppen fallen die Einschätzungen von Industrie, Ordnungsbehörden und Polizei ins Auge; es zeigen sich erhebliche Unterschiede:

- Die Teilnehmer Industrie vertreten zu einem erheblich höheren Prozentsatz die Meinung, es handele sich vor allem um leichte Delikte:
 - Immerhin 40,9 % dieser Gruppe kommen zu diesem Ergebnis (Gesamt: 30,5%).
 - Entsprechend gehen auch nur 4,5 % davon aus, daß die schweren Delikte überwiegen.
- Ein völlig entgegengesetztes Bild vermitteln die Teilnehmer aus der Gruppe Polizei:
 - 42,8 % dieser Gruppe halten schwere Delikte für die häufigsten, und nur
 - 21,4 % sehen das Schwergewicht bei den leichten Delikten.
- Ähnlich wie die Industrieteilnehmer sehen dagegen die Ordnungsbehörden die Deliktschwere: 50 % entscheiden sich für ein Übergewicht der leichten Fälle.

An diesen Gruppenergebnissen wird ersichtlich, wie sehr die Einschätzungen der Teilnehmer von ihrem je spezifischen Blickwinkel geprägt sind. Die unterschiedlichen Sichtweisen und Einschätzungen müssen in Zusammenhang gesehen werden mit den Ergebnissen der ersten Runde der Befragung, die zeigen, daß die Teilnehmer aus der Gruppe Industrie zu einem gewichtigen Teil davon ausgehen, daß es sich bei den Delikten um solche handelt, die nicht im Bewußtsein eines Unrechts begangen werden - schwere Delikte können jedoch in den meisten Fällen als "geplante", vorsätzliche betrachtet werden.

II. Fahrlässige oder vorsätzliche Delikte?

Ob sich die Vermutung der perspektivischen Sichtweisen bestätigt, soll ein Blick auf die Einschätzungen der Teilnehmer der zweiten Runde zeigen, die sie in bezug auf Fahrlässigkeit und Vorsatz abgeben (Frage 1, vgl. Anhang).

- Eine Mehrzahl von 54 Experten (65,9%) ist der Meinung, bei Umweltdelikten handele es sich in der überwiegenden Zahl um fahrlässige Delikte.
- 24 Teilnehmer (29,3%) schätzen vorsätzliche Delikte als die häufigsten, und
- 15 Experten (18,3%) entscheiden, daß die Unfälle vorherrschen. Zu bemerken ist, daß allein 10 der Teilnehmer, die sich für die Vielzahl von Unfällen aussprechen, aus der Gruppe Industrie kommen (auf andere Besonderheiten der einzelnen Gruppen werden wir etwas später eingehen).

Ein Teilnehmer Industrie geht in einem Kommentar auf den Terminus Unfall ein; er weist darauf hin, daß Unfälle nur dann Delikte seien, wenn sie zumindest fahrlässig begangen würden. Eine noch weitergehende Definition legt ein Teilnehmer Medien vor, der schreibt: "Umweltkriminalität definiere ich als vorsätzliche oder grob fahrlässige Straftat, z. B. mit Bereicherungsabsicht; nicht gemeint ist damit in der Regel das fahrlässige Delikt eines Bürgers". Gleichartige Differenzierungen werden auch von zwei Teilnehmern aus den Gruppen Industrie und Ordnungsbehörden vorgeschlagen.

Einige Teilnehmer präzisieren ihre Angaben in Zusätzen und Kommentaren zu ihren Antworten: Der bereits zitierte Experte Polizei gibt wiederum Prozentzahlen an; er kommt zu dem Ergebnis, daß fahrlässige Delikte zwei Drittel, vorsätzliche Delikte dagegen ein Drittel des Kriminalitätsaufkommens ausmachen.

Ähnlich konkretisiert ein Teilnehmer Sonderbehörden seine Antwort, wenn er angibt: Unfall: 20 %, fahrlässige Delikte: 40 %, vorsätzliche Delikte: 40 %.

Ein Teilnehmer Justiz ist der Ansicht, vorsätzliche und fahrlässige Delikte hielten sich die Waage.

Trotz dieser Konkretisierungen bleibt im Ergebnis festzuhalten, daß die Teilnehmer insgesamt die fahrlässigen Delikte in den Vordergrund stellen.

Wirft man einen Blick auf die Antworten, die die einzelnen Befragtengruppen abgeben, fällt erneut auf, daß die Teilnehmer aus der Gruppe Polizei Umweltkriminalität anders einschätzen als vor allem die Gruppen Industrie und Sonderbehörden. Es wurde bereits angemerkt, daß fast 50 % der Teilnehmer aus der Gruppe Industrie Unfälle für die häufigste Deliktart halten. Zudem kommen 77,3 % dieser Gruppe zu der Einschätzung, es handele sich meistens um fahrlässige Delikte (Gesamt: 65,9%). Ganz anders fällt die Entscheidung der Gruppe Polizei: 35,7 % der Experten aus dieser Gruppe halten vorsätzliche Delikte für die am meisten vorkommenden. Demgegenüber sind die Teilnehmer Industrie nur zu 4,5 % dieser Meinung (Gesamt: 29,3%).

Bevor das Ergebnis dieser ersten Fragen im Zusammenhang dargestellt wird, wollen wir das dritte Differenzierungskriterium, den Tatbereich, in Augenschein nehmen.

III. Tatbereiche

Wie der Leser voraussichtlich erwartet, werden umweltkriminelle Delikte in erster Linie im gewerblich/industriellen Raum verübt: Die Teilnehmer der zweiten Runde kommen in großer Übereinstimmung zu diesem Ergebnis, denn 72 Experten (88,9%) entscheiden entsprechend.

39,5 % der Teilnehmer gehen davon aus, daß umweltkriminelle Delikte vor allem im privaten Bereich verübt werden, ein

Beleg dafür, daß Umweltkriminalität von den Teilnehmern nicht ausschließlich im gewerblichen Sektor angesiedelt wird.

Die Behörden spielen nach der Einschätzung der Teilnehmer als Umweltstraftäter nur eine geringe Rolle; nur 9,9 % der Experten (8) sehen in diesem Bereich einen Schwerpunkt für Umweltkriminalität.

Zusätzlich ist ein Teilnehmer Ordnungsbehörden (1,2%) der Meinung, wenn man Behörden als öffentlich-rechtliche Körperschaften verstehe, seien die Behörden als hauptsächlich "Übeltäter" zu bezeichnen.

Vor allem letzteres Ergebnis soll daraufhin überprüft werden, ob die Einschätzungen der Behördenteilnehmer besonders auffallen. Und eins fällt auf: Im Gegensatz zu den bisher vorgestellten Einzelergebnissen bilden die Industrie und die Gruppe Polizei eine gemeinsame Gruppe, wenn es um die Behörden als Umweltdelinquenten geht: Die 8 Teilnehmer, die die Behörden als Täter berücksichtigen, stammen je zur Hälfte aus den Gruppen Industrie und Polizei.

Auch zu diesem Komplex sind einige weitere Besonderheiten für die einzelnen Befragtengruppen zu vermerken:

- Die Teilnehmer aus den Gruppen Polizei, Justiz und Medien sind jeweils zu 100 % der Ansicht, das Hauptfeld für umweltkriminelles Handeln sei der industrielle Bereich.
- Die Mitglieder der Gruppe Industrie betonen stärker als alle übrigen Gruppen die umweltkriminellen Handlungen im privaten Sektor; sie vertreten diese Ansicht zu 52,4 % (Gesamt: 39,5%).

Genauso wie bisher geben Teilnehmer Kommentare zu ihren Antworten ab, die partiell präzisierend wirken, partiell aber auch Verbindungen zu dem vorher Gefragten herstellen. Zunächst sei ein Teilnehmer Sonderbehörden zitiert, der wiederum Prozentzahlen nennt; demnach werden Umweltdelikte

zu 25 % im Privatbereich, zu 70 % im industriellen und nur zu 5 % im behördlichen Sektor begangen.

Eine andere Gewichtung nimmt ein Teilnehmer Polizei vor: Seiner Einschätzung zufolge liegt der Schwerpunkt umweltkriminellen Handelns im industriellen Bereich, an zweiter Stelle sieht er die Behörden als Umweltstraftäter, und an dritter Stelle rangiert der Privatbereich.

Eine Gewichtung nach Schwere des Delikts nehmen mehrere Teilnehmer vor:

- Absolut gesehen, werden mehr Delikte im Privatbereich als in den beiden anderen begangen; relativ gesehen jedoch in der Industrie (1 Teilnehmer Medien).
- Ähnlich ist eine Äußerung zu interpretieren, in der zwar ein starkes Deliktaufkommen im privaten Bereich gesehen wird, andererseits aber darauf hingewiesen wird, daß schwere Delikte in der Industrie begangen würden (1 Teilnehmer Justiz).
- Etwas positiver schätzt ein Teilnehmer Industrie, daß im Privatbereich vor allem leichte, in der Industrie dagegen mittlere Delikte vorrangig seien.
- Ein Teilnehmer Polizei weist darauf hin, daß zwar schwere Delikte vor allem im industriellen Bereich verübt werden, im Privatbereich dagegen mindere Delikte in sehr großer Zahl begangen werden, die insgesamt ihr Gewicht haben.
- Ganz anders urteilt ein Teilnehmer Industrie, der für den industriellen Bereich vor allem Unfälle, im privaten Bereich dagegen fahrlässige Delikte ausmacht.

Diese Ergebnisse lassen sich ein wenig präzisieren, wenn man weitere Kommentare von Experten in Augenschein nimmt. Es wurde bereits darauf aufmerksam gemacht, daß Teilnehmer "Definitionen" von Umweltkriminalität formulieren; außerdem wird die rein quantitative Fragestellung von mehreren Experten kritisiert, die z. B. darauf hinweisen,

- daß die Zahl der Umweltdelikte nichts über deren Gewicht aussagt (Schadenswirkung im Einzelfall) (1 Teilnehmer Sonderbehörden),

- daß man unterscheiden muß zwischen der großen Zahl der Delikte ohne nennenswerte Auswirkungen auf die Umwelt und der kleinen Zahl der Delikte mit z. T. ungeheuerlichen Auswirkungen (1 Teilnehmer Ordnungsbehörden).

Verschiedentlich wird auch auf Ursachen für umweltkriminelles Handeln und auf Möglichkeiten der Bekämpfung von Umweltkriminalität hingewiesen. Obwohl wir an anderer Stelle ausführlich auf diese Problembereiche eingehen werden, sollen diese Anmerkungen in ihrem Zusammenhang vorgestellt werden.

- Ein Teilnehmer Sonderbehörden ist der Meinung, daß viele Delikte aus Unkenntnis oder nicht den neuesten Kenntnissen entsprechender Beurteilung begangen werden.
- Auf die Kriminalisierung von Verhaltensweisen qua Gesetz geht ein Teilnehmer Industrie ein, der schreibt: "Umweltkriminell ist es nur durch das Gesetz geworden, da das Gesetz die breite Palette des "Machbaren" in der Industrie oft nicht erfassen kann. 100 % Absicherungen und Kontrollen müssen auch technisch machbar und bezahlbar sein".

Faßt man das bisher Gesagte zusammen, ergibt sich - mit allen Einschränkungen, die von den Teilnehmern angeführt werden - das folgende Bild:

- Umweltdelikte sind in der Mehrzahl mittlere oder sogar leichte Delikte.
- In der überwiegenden Zahl handelt es sich um fahrlässige Delikte, doch ist der Anteil an vorsätzlichen Delikten erheblich.
- Im Schwerpunkt werden Delikte im industriellen Bereich begangen, doch spielt auch der private Sektor eine wichtige Rolle als Deliktort. Eine nur geringe Bedeutung haben Umweltdelikte im Behördenbereich.
- Umstritten bleibt, ob die Delikte in der Industrie besonders schwerwiegende Delikte sind - hier sind die geäußerten Meinungen widersprüchlich.

- Schließlich ist festzuhalten, daß eine rein quantitative Bestandsaufnahme nicht ausreicht, um die Schwere des Problems Umweltkriminalität einzuschätzen. Es muß die Schadenswirkung des Einzelfalles berücksichtigt werden - und die kann ungeheuerlich sein. Mit anderen Worten: Auch wenn die Teilnehmer feststellen, daß die übermäßige Zahl der Delikte leichte oder mittlere Delikte sind, kann die Zahl der wenigen Delikte mit großen Auswirkungen Umweltkriminalität zu einem bedeutenden Problem anwachsen lassen.
- Andererseits stellt sich natürlich für unseren Zusammenhang die Frage, wie eine effektivere Bekämpfung von Umweltkriminalität aussehen könnte. Vor dem Hintergrund dieser ersten Ergebnisse ist zu fragen, welche Konsequenzen z. B. eine Aufstockung des Personals der Strafverfolgungsbehörden hätte. Es sei in den Raum gestellt, ob nicht eine nur personelle Verstärkung vor allem eine noch effektivere Aufklärung und Verfolgung von Bagatellkriminalität zur Folge hätte.

IV. Die Dunkelziffer

Will man ein Bild über die Umweltkriminalität gewinnen, muß man die Dunkelziffer kennen. Die Einschätzungen der Teilnehmer zu diesem Problembereich in der zweiten Runde werden uns in diesem Abschnitt beschäftigen (Frage 2, vgl. Anhang).

Um den Zahlen vorzugreifen: Im privaten und im industriell/gewerblichen Bereich schätzt die Mehrheit der Teilnehmer die Dunkelziffer als hoch bzw. sogar sehr hoch ein, im Behördenbereich dagegen wird die Dunkelziffer als eher niedrig angenommen. Doch werfen wir einen Blick auf die einzelnen Ergebnisse:

- Im privaten Bereich halten insgesamt 63 Teilnehmer (76,8%) die Dunkelziffer für hoch (26) oder für sehr hoch

(37). Dagegen sind nur 19 Teilnehmer (23,2%) der Meinung, die Dunkelziffer sei nicht so hoch (12) oder niedrig (7).

- Im gewerblich/industriellen Sektor halten 53 Teilnehmer (63,9%) die Dunkelziffer für hoch (32) oder für sehr hoch (21). Insgesamt 30 Teilnehmer (36,1%) beziffern die Dunkelziffer mit nicht so hoch (20), niedrig (9) bzw. mit kaum vorhanden (1).
- Die Dunkelziffer im behördlichen Bereich ist als sehr viel niedriger anzunehmen: 65 Teilnehmer (79,3%) schätzen die Dunkelziffer als nicht so hoch (24), niedrig (23) oder sogar kaum vorhanden (18).

Das letzte Ergebnis muß damit in Zusammenhang gesehen werden, daß die Teilnehmer mehrheitlich davon ausgehen, die Kriminalitätsrate im behördlichen Bereich sei niedrigwie sich im letzten Abschnitt erwies.

In anderen Kontexten wurde immer wieder gefragt, wie sich die einzelnen Gruppen vor allem im Hinblick auf die Einschätzungen verhalten, die den je eigenen Bereich tangieren oder die den Bereich des "Kontrahenten" betreffen. Eine derartige Überprüfung der Ergebnisse erweist sich auch im aktuellen Zusammenhang als fruchtbar:

- Die Vertreter der Gruppe Industrie kommen in überdurchschnittlichem Ausmaß zu dem Ergebnis, die Dunkelziffer im industriellen Bereich sei nicht so hoch; 45,4 % der Teilnehmer aus dieser Gruppe gelangen zu dieser Einschätzung (während das Gesamtergebnis bei 24,1 % liegt).
- Fast diametral entgegengesetzt ist die Meinung der Gruppe Polizei: 8 Teilnehmer dieser Gruppe (57,1%) sind der Meinung, die Dunkelziffer sei im industriellen Bereich sehr hoch (das Gesamtergebnis liegt bei 25,3%).

- Eine Einschätzung, die ebenfalls von der aller anderen Gruppen erheblich abweicht, ist die Einschätzung der Gruppe Polizei, wenn es um die Dunkelziffer im behördlichen Bereich geht. Immerhin 7 Teilnehmer (50%) schätzen die Dunkelziffer als hoch oder sogar sehr hoch (alle Teilnehmer sind nur zu 19,6% dieser Meinung).

Diese von den Ergebnissen für alle Teilnehmer abweichenden Antworten sind für uns vor allem auch deswegen interessant, weil sie erlauben, Rückschlüsse auf die gesamten Argumentationsketten der einzelnen Gruppen zu ziehen; ist es doch wichtig zu wissen, daß die Polizei von hohen Dunkelziffern überzeugt ist und vor dem Hintergrund natürlicherweise auch bestimmte Forderungen quasi stellen muß, wenn es ihr gelingen soll, Umweltkriminalität wirksam zu bekämpfen. Ob derartige Forderungen der Problemlösung angemessen sind, wird uns an anderer Stelle zu interessieren haben.

V. Die Delikte und die Tatgeschehen

In der ersten Runde der Befragung weisen Teilnehmer verschiedentlich darauf hin, daß die Charakteristika umweltkrimineller Delikte in mehrfacher Hinsicht Einfluß auf das Phänomen Umweltkriminalität haben: Sie beeinflussen die Entdeckungswahrscheinlichkeit, aber ebenso die Verfolgungs- und Ahndungsmöglichkeiten; sie gehen in das Kalkül des Umweltstraftäters ein, wirken auf die Verhaltensmöglichkeiten der Behörden und haben Einfluß auf das Anzeigeverhalten.

Die in der ersten Runde von einigen Teilnehmern ausgemachten Probleme wurden in der Folgerunde erneut zur Diskussion gestellt; diese Ergebnisse findet der Leser in einem weiteren Abschnitt.

Außerdem werden wir zu fragen haben, welche Konsequenzen sich aus dem Charakter der Delikte für die Bekämpfung der Umweltkriminalität ergeben; und in einem letzten Punkt werden wir die Experteneinschätzungen wiedergeben, die

sich auf die Wahrscheinlichkeit von Problemlösungen in den nächsten Jahren beziehen.

1. Die Problematik der Delikte und der Tatgeschehen

Die vielfältigen Einflüsse, die vom Phänomen "Umweltdelikt" ausgehen, haben ihre Ursache vor allem in der besonderen Qualität der Sachverhalte, die sich anders ausnehmen als in anderen Kriminalitätsbereichen. Wodurch sich in diesem Sinne Umweltdelikte bzw. Umweltverschmutzungen nach Einschätzung der Experten auszeichnen, werden wir nun in Augenschein nehmen.

Zunächst werden wir uns den Sachverhalten als solchen zuwenden; später wird dann die rechtliche Bewertung dieser Sachverhalte in den Mittelpunkt rücken.

a) Die Meinung der Experten - erste Runde

Teilnehmer der ersten Runde sind der Meinung, bei umweltkriminellen Taten habe man es mit "schwierigen Sachverhalten", "schwierigen Zusammenhängen" und "neuartigen Sachverhalten" zu tun (Fragen 3,19,22).

Die Entdeckungs- bzw. Anzeigemöglichkeiten werden u. a. mit folgenden Eigenheiten in Zusammenhang gesehen:

- Die Taten sind insbesondere für den Bürger schwer erkennbar (Frage 42); dabei muß man allerdings nach Umweltmedien differenzieren (Luft: kaum erkennbar; Wasser: gut erkennbar; Ablagerung von Stoffen: am ehesten erkennbar (Fragen 3,19,22)). Die Schädlichkeit ist nicht immer gleich augenfällig (Frage 59).
- Die Auswirkungen der Taten sind oft erst spät erkennbar oder gar unbekannt (Synergismen); und sie werden erst spät beachtet (Fragen 3,19,22).

Die Verfolgung, der Nachweis und die Ahndung von Umweltvergehen werden erschwert durch weitere Eigenheiten:

- Umweltschädigungen "verlaufen fast alle chronisch", daher gibt es wenig Chancen der Zuordnung (Frage 59).
- Die Tatorte sind diffus (Frage 19).
- Umweltkriminalität ist anonym (Frage 19; auch: Frage 59).
- Die Altersbestimmung von Umweltschäden ist schwierig (Frage 59), und der Zeitfaktor spielt eine erhebliche Rolle, heißt es außerdem (Fragen 3,19,22), so daß die Taten oft verjährt sind (Frage 59).

Schwierigkeiten bereitet ebenfalls die rechtliche Einordnung einer Umweltverschmutzung als Umweltvergehen:

- Die Differenzierung zwischen legalen und illegalen Umweltverschmutzungen ist schwierig (Frage 19, auch Frage 59, auch Fragen 3,19,22); die Entscheidung darüber, ob eine Straftat vorliegt, kann oft nur mit Kenntnis der betrieblichen Zusammenhänge getroffen werden (Frage 19).

b) Die Meinung der Experten - zweite Runde

In der zweiten Runde der Befragung bestätigen sich die Aussagen von einzelnen Teilnehmern der ersten Runde:

Die meisten der von Teilnehmern der ersten Runde gesehenen Eigenschaften von Umweltdelikten werden von den Teilnehmern der zweiten Runde ebenfalls gesehen. Welche Aussagen besondere Unterstützung finden, verdeutlichen die Zahlen. Die folgende Liste enthält die Nennungen, die die vermuteten "Eigenschaften" der Delikte bestätigen; in der Klammer findet sich die Anzahl der Teilnehmer, die die Probleme nicht sehen (Frage 23 der zweiten Runde; vgl. Anhang).

- Auswirkungen spät erkennbar oder unbekannt: 64 Nennungen (5)
- Delikte in ihrer Schädlichkeit nicht augenfällig: 62 Nennungen (8)
- Delikte nur unter Schwierigkeiten als Delikte zu identifizieren: 61 Nennungen (13)
- Delikte schwer erkennbar: 52 Nennungen (14)
- Delikte örtlich diffus: 41 Nennungen (14)
- Anonymität der Delikte: 38 Nennungen (18)
- chronischer Verlauf der Delikte: 28 Nennungen (19).

Sieht man diese Zahlen an, wird ersichtlich, daß die in der ersten Runde angesprochenen Probleme zu Recht angesprochen wurden: Aus dem Charakter der Delikte resultieren erhebliche Probleme für Entdeckung und Nachweis der Delikte.

Besonderes Gewicht legen die Teilnehmer auf drei Phänomene:

- das Nicht-Wissen um die möglichen Schadenswirkungen (das wurde in der ersten Runde u. a. unter dem Aspekt: Synergismen angesprochen)
- die Nicht-Erkennbarkeit von Auswirkungen
- die Schwierigkeit, zwischen legalen und illegalen Umweltbelastungen zu differenzieren.

Allein diese drei Phänomene zeigen, daß der Kriminalitätsbereich Umwelt in mehrfacher Hinsicht einen Gegensatz zu vielen anderen Kriminalitätsbereichen bildet, denn die genannten Phänomene gelten zumindest für viele andere Kriminalitätsfelder nicht (es existiert z. B. kein "legaler Diebstahl").

Auf eins machen die Teilnehmer allerdings verschiedentlich aufmerksam: Die genannten Eigenschaften wohnen nicht jedem Umweltdelikt inne. Immer wieder weisen die Teilnehmer darauf hin, daß die von uns vorgegebenen Aussagen teilweise zutreffen, daß sie nicht in jedem Falle gelten.

Es gilt demnach, die Delikte nach verschiedensten Kriterien zu differenzieren - doch bleibt die Tatsache bestehen, daß für einen Teil der Delikte die Aussagen aus der Frage 23 zutreffen²⁰¹.

2. Konsequenzen für die Bekämpfung der Umweltkriminalität

In der ersten Runde der Befragung finden sich die Bemerkungen über die spezifischen Eigenheiten von Umweltdelikten in der Mehrzahl bei den Fragen, die sich mit der Entdeckungs- und Verurteilungswahrscheinlichkeit befassen; außerdem bei der Frage 3 nach Vollzugsdefiziten.

Demgemäß fallen auch die Einschätzungen der Entdeckungs- und Verurteilungswahrscheinlichkeit aus: Die Meinungen bewegen sich zwischen der Einschätzung "hoch" und "niedrig", allerdings mit der Tendenz zu "niedrig", da bei den Fragen 18 und 20 die Mehrzahl der Teilnehmer die Meinung vertritt, die Wahrscheinlichkeit sei "nicht so hoch"²⁰².

Hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit, daß ein Umweltstraftäter entdeckt wird, streuen die Antworten in erster Linie um die Vorgaben "nicht so hoch" und "grenzt an 0"; die Mehrzahl entscheidet sich für die Vorgabe: "niedrig"²⁰³.

Wie sich an dem zu Beginn Gesagten zeigt, liegen die Ursachen für die geringen Wahrscheinlichkeiten u. a. im Phäno-

²⁰¹ Ein Teilnehmer Polizei macht darauf aufmerksam, daß es auch mit der Kompetenz des Betrachters zusammenhängt, ob diese Eigenheiten greifen: "aber oft nicht für den Fachmann" fügt er seiner Antwort bei.

²⁰² Auf diese Probleme werden wir in dem Absatz Entdeckungs- und Verurteilungswahrscheinlichkeiten" genauer eingehen.

²⁰³ Vgl. die genauen Daten zu diesem Punkt in Absatz VI.

men Umweltkriminalität selbst begründet: Die Sachverhalte entziehen sich der Entdeckung und Verfolgung (mittelbar lassen sich daraus auch Vollzugsdefizite und z. B. Wissensmängel beim Bürger und bei den Behörden ableiten).

In der zweiten Befragungsrunde wurde direkt nach den aus dem Charakter der Delikte resultierenden Problemen gefragt; die Antworten zeigen, daß der überwiegende Teil der Experten mit uns zu dem Ergebnis kommt: Allein schon aus dem Charakter der Delikte resultieren erhebliche Entdeckungs-, Nachweis- und Beweisprobleme:

- Entdeckungsprobleme sehen 71 Teilnehmer als ein Resultat;
- Nachweisprobleme machen 72 Experten aus, und
- 76 Teilnehmer machen Beweisprobleme aus.

Demgegenüber sind es nur verschwindende Minderheiten (3,3,1), die derartige Konsequenzen nicht sehen. Die Konsequenz, die sich aus dem Charakter der Delikte und den daraus resultierenden Problemen ergibt, zieht ein Teilnehmer Polizei, wenn er seine Antwort ergänzt: "Die Situation ist hervorragend beschrieben. Sie zeigt auch, warum fast nur die "Dummen" erwischt werden".

Als ein eigener Problembereich wurde dieser Aspekt von Umweltkriminalität in die Auswertung aufgenommen, da er deutlich macht, mit welchem komplexen Problemfeld wir es zu tun haben. Zudem verdeutlicht dieser Abschnitt, daß das Problem Umweltkriminalität nicht allein durch eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung der Behörden gelöst werden kann, da ein entscheidendes Problem im mangelnden Wissen um die komplizierten Sachverhalte liegt; von den Experten wird dementsprechend immer wieder eine bessere Ausbildung bzw. Fortbildung und auch eine verstärkte Aufklärung überhaupt gefordert.

3. Problemlösungen - in greifbarer Nähe?

Wir wollen nicht dabei stehenbleiben, die Probleme aufzuzeigen, die aus dem Charakter von Umweltdelikten resultieren; in der zweiten Runde wurden die Experten auch um eine Einschätzung gebeten, wie sich diese Probleme in der Zukunft entwickeln werden. Konkret wurde gefragt, welche Entwicklungen in diesem Problembereich die Experten in den nächsten zehn Jahren für wahrscheinlich halten (Frage 24 der zweiten Runde, vgl. Anhang).

Ohne Berücksichtigung der zahlreichen Kommentare zu dieser Frage sind die Experten in der Tendenz optimistisch, wie wir gleich sehen werden - doch zeigen die zahlreichen Zusätze und die zahlreichen "missing values" (es sind immerhin 18 Experten, die sich für keine der Antwortvorgaben entscheiden können), daß dieses Bild nicht ungebrochen ist. Ehe wir uns jedoch den "offenen Antworten" zuwenden, wollen wir einen Blick auf die Gewichtung der vorgegebenen Antwortkategorien werfen:

- 33 Teilnehmer sind der Ansicht, die Probleme würden durch einen verstärkten Einsatz von naturwissenschaftlichen und technischen Experten bei den Behörden gelöst.
- 28 Befragte gehen davon aus, daß Entdeckungsprobleme gelöst werden, da Polizei und Bürger sehr viel mehr wissen werden.
- 26 Teilnehmer sehen die Lösung in der besseren Aus- und Fortbildung der Behördenmitarbeiter.
- Nur noch 17 Experten sind der Ansicht, die Probleme würden aufgrund der besseren Ausrüstung der Behörden gelöst.

Die letzten beiden Antwortmöglichkeiten finden kaum Zustimmung bei den Teilnehmern; nur 6 sind der Ansicht, Grund für die Lösung der Probleme sei das geringere Aufkommen an Taten, und nur 3 sehen keinen Zusammenhang zwischen den oben dargestellten Problemen und der Entwicklung der Umweltkriminalität.

Immerhin 23 Teilnehmer sehen sich genötigt, eine offene Antwort oder zumindest einen Kommentar zu der Frage 24 abzugeben. Das Antwortenspektrum reicht von "Die Probleme bleiben" (1 Teilnehmer Sonderbehörden) bis hin zu solchen wie: "bei den optimistischen Prognosen wird davon ausgegangen, daß die ersten Anfänge weiterentwickelt werden" (1 Teilnehmer Polizei). Im einzelnen differenzieren die Teilnehmer wie folgt:

- In 8 Antworten wollen die Experten eine Differenzierung vornehmen, die aussagt, daß die Probleme teilweise gelöst werden. Es ist die Rede von Teillösungen; man werde ein Stück voran kommen, heißt es; von "besseren Lösungen" und einer Entschärfung des Problems ist die Rede; und schließlich werden "graduelle Verbesserungen" prognostiziert.
- Immerhin 9 Experten sind der Ansicht, die Probleme wären in den kommenden 10 Jahren nicht zu lösen: Man werde "weiterwurschteln wie bisher", heißt es; aus Kostengründen sei keine Besserung zu erwarten; es "ändere sich nicht allzu viel" - diese Beispiele mögen für diese Gruppe genügen.
- 6 Teilnehmer knüpfen eine positive Entwicklung an Bedingungen wie: bessere Ausstattung der Behörden; mehr Umweltbewußtsein, mehr Wissen bei den Behörden; veränderte umweltrechtliche und umweltpolitische Vorgaben.

Wie man vor allem dieser letzten Gruppe der offenen Antworten entnehmen kann, ist voraussichtlich eine Verbesserung von zahlreichen Bedingungen ganz unterschiedlicher Art abhängig - auf solche Bedingungen und möglichen Maßnahmen gingen wir Laufe dieses Berichtsteils immer wieder ein.

VI. Entdeckungs- und Verurteilungswahrscheinlichkeit

Verschiedentlich wurde im Rahmen dieses Berichtes darauf hingewiesen, daß die Entdeckung von Umweltstraftaten und -tättern mit erheblichen Problemen behaftet ist. Zuletzt war die Rede davon, daß es aufgrund der Delikte Schwierigkeiten bereitet, ein Delikt als solches zu erkennen; dargestellt wurde, welche Auswirkungen die Defizite in Wissen und Ausstattung der Behörden auf die Entdeckung von Umweltstraftaten haben oder haben können und welche Auswirkungen die Beschaffenheit des Umweltrechts hat. Es war davon die Rede, daß die mangelhafte Koordination der Einzelbehörden verantwortlich für den mangelhaften Vollzug des Umweltstrafrechts ist; thematisiert wurden Aspekte des Anzeigeverhaltens von Bürgern und Behörden. Und endlich waren Bewußtsein und Motivationen der justitiellen Strafverfolgungsorgane, die ebenfalls einen gewissen Einfluß auf Verurteilungswahrscheinlichkeit und -praxis haben, ein Gegenstand unserer Betrachtungen.

In diesem Abschnitt wollen wir in Augenschein nehmen, wie die Teilnehmer der ersten Runde diese Wahrscheinlichkeiten einschätzen. Vor dem Hintergrund, daß Entdeckungs- und Verurteilungswahrscheinlichkeiten im Kriminalitätsfeld Umweltkriminalität wesentliche Faktoren im Rahmen einer Bestandsaufnahme, aber ebenso im Rahmen einer prognostischen Betrachtung des Problemfeldes Umweltkriminalität darstellen, soll diesen beiden Faktoren ein größerer Abschnitt gewidmet werden - um die Bestandsaufnahme zu vervollständigen.

Im Mittelpunkt der Darstellung stehen Aussagen von Teilnehmern der ersten Befragungsrunde, die ausdrücklich nach ihrer Einschätzung der Wahrscheinlichkeiten gefragt wurden.

1. Die Entdeckung von Umweltstraftaten und -straftätern

Im Zusammenhang dieses Absatzes soll zunächst thematisiert werden, wie die Experten die Wahrscheinlichkeiten einer Entdeckung von Umweltstraftat und Umweltstraftäter einschätzen; im Anschluß daran werden wir auf Faktoren eingehen, die diese Wahrscheinlichkeiten beeinflussen und die in anderen Kapiteln dieser Darstellung keinen Raum finden.

Die Wahrscheinlichkeit, daß eine Umweltstraftat entdeckt wird, schätzen die Experten als in der Regel "nicht so hoch" mit der Tendenz zu "niedrig" ein - das zeigen die Antworten auf die Frage 18 der ersten Runde (vgl. Anhang):

- 43 Teilnehmer (36,1%) halten die Wahrscheinlichkeit für "nicht so hoch";
- 35 Teilnehmer (29,4%) sehen die Wahrscheinlichkeit als "niedrig" an;
- 12 Experten (10,1%) meinen, die Wahrscheinlichkeit "grenze an null".

Zu erwähnen ist, daß die Vertreter der Befragtengruppe Medien zu einem besonders negativen Ergebnis gelangen: 63,6 % der Antwortenden (14) sind der Ansicht, die Wahrscheinlichkeit sei niedrig (11) bzw. grenze an null (3)²⁰⁴.

Der gegensätzlichen Ansicht, die Wahrscheinlichkeit sei hoch bzw. sehr hoch, ist eine größere Minderheit: 21 Experten (17,7%) sehen die Wahrscheinlichkeit als "hoch" an; und 2 Teilnehmer schätzen sie gar als "sehr hoch" ein. Von

²⁰⁴ Diese Sonderposition, die die Medien einnehmen, hat uns bereits an anderer Stelle beschäftigt, so etwa im Zusammenhang mit verschiedenen Aspekten des Behördenhandels. Dort wurde ein besonders hartes Konzept zur Bekämpfung der Umweltkriminalität ausgemacht; hier zeigt sich eine der Ursachen: Das Bild der Medienteilnehmer über den Stand der Umweltkriminalität scheint im Vergleich zu dem der anderen Befragtengruppen besonders düster zu sein.

diesen 21 Experten gehören immerhin 10 der Befragtengruppe Industrie an²⁰⁵.

Mehrere Experten, deren Antworten in den oben genannten Zahlen noch nicht enthalten sind, vertreten die Ansicht, eine generelle Aussage sei unangemessen, da differenziert werden müsse

- zwischen privatem und industriellem bzw. Verwaltungsbereich,
- zwischen leichten und schweren Straftaten,
- zwischen verschiedenen Arten von Taten (visuell wahrnehmbar oder nicht).

Vor diesem Hintergrund kommen vier Teilnehmer aus dem industriellen Bereich zu der Einschätzung, im privaten Bereich sei die Entdeckungswahrscheinlichkeit gleich null, im industriellen (bzw. Verwaltungs-)Bereich sei sie dagegen hoch.

Ein Teilnehmer Industrie hält die Wahrscheinlichkeit bei visuell wahrnehmbaren Taten für sehr hoch, in allen übrigen Fällen für nicht so hoch.

Ein Teilnehmer Ordnungsbehörden ist der Ansicht, bei schweren Straftaten sei die Wahrscheinlichkeit hoch, bei geringen dagegen niedrig.

Den vorgestellten Zahlen nach zeichnet sich das Kriminalitätsfeld dadurch aus, daß die Schwierigkeiten einer erfolgreichen Bekämpfung bereits bei der Entdeckung von Straftaten beginnen.

²⁰⁵ Ordnungsbehörden: 3
 Polizei: 3
 Justiz: 2
 Sonderbehörden: 2
 Medien: 1

Als noch problematischer erweist sich nach Einschätzung der Experten die Entdeckung eines Umweltstraftäters, wie sich aus den Antworten auf die Frage 17 des Fragebogens der ersten Runde (vgl. Anhang) ablesen läßt. Die Mehrzahl der Teilnehmer schätzt die Wahrscheinlichkeit, mit der ein Umweltdelinquent ausgemacht wird, als niedrig oder sogar als an null grenzend ein: 55 Teilnehmer (46,2%) halten die Wahrscheinlichkeit für niedrig, und 28 (23,5%) entscheiden sich für die letzte Vorgabe (grenzt an null).

Ergänzt man diese Zahlen um die Antworten, die auf die Kategorie nicht so hoch entfallen, wird die Tendenz noch deutlicher: 25 Teilnehmer (21%) entscheiden sich für diese Wahrscheinlichkeit (nur 2 Experten Industrie halten die Wahrscheinlichkeit für hoch).

Analog zu den Differenzierungen, die sich als Antwortzusätze bei der Frage 18 fanden, werden in bezug auf die Entdeckung eines Umweltstraftäters von mehreren Teilnehmern verschiedene Wahrscheinlichkeiten geschätzt:

- 5 Teilnehmer Industrie sind wiederum der Ansicht, im industriellen Bereich sei die Wahrscheinlichkeit hoch, im privaten dagegen an null grenzend.
- Ein Teilnehmer, der ebenfalls der Gruppe Industrie angehört, will die Wahrscheinlichkeit nach visuell wahrnehmbaren (sehr hoch) und den anderen Taten (niedrig) differenziert sehen.
- Ein Teilnehmer Ordnungsbehörde unterscheidet Wahrscheinlichkeiten bei schweren Straftaten (nicht so hoch) und bei geringen Straftaten (grenzt an null).

Ohne diese Einschätzungen weiter zu interpretieren, werden im folgenden die Begründungen der Teilnehmer in den Mittelpunkt des Interesses treten, die sie für ihre Einschätzungen vorbringen.

Es werden uns in erster Linie die Antworten auf die Fragen 19, 3 und 59 der ersten Runde (vgl. Anhang) zu beschäftigen haben, in denen zahlreiche Gründe für die konstatierten, in der Tendenz niedrigen Entdeckungswahrscheinlichkeiten vorgebracht werden.

Versucht man, die Antworten auf die Frage 19 zu systematisieren, die nach Faktoren fragt, die die Entdeckungswahrscheinlichkeit beeinflussen, erhält man verschiedene Problembereiche, die für die Möglichkeiten einer Entdeckung von Umweltstraftaten und Umweltstraftätern Bedeutung haben. Es handelt sich dabei nach Einschätzung der Teilnehmer vor allem um die Problembereiche:

- Ausstattung der Behörden,
- Ausmachen des Täters,
- Umweltbewußtsein und Problembewußtsein,
- Art der Delikte,
- Anzeigeverhalten von Bürgern und Behörden,
- Ausbildung und Wissen der Behörden (und des Bürgers),
- Zusammenarbeit und Zuständigkeiten der verschiedenen Behörden,
- Tarnung der Tat,
- soziale und/oder berufliche Stellung des Täters.

Diese Liste enthält die wichtigsten Faktoren, die von den Experten benannt werden. Da diese Probleme in anderen Kapiteln ausführlich dargestellt werden, soll hier ein anderer Punkt in den Mittelpunkt treten, der zu einer Bestandsaufnahme des Problemkomplexes Umweltkriminalität erheblich beiträgt.

Insbesondere Teilnehmer aus der Gruppe Industrie, etwas seltener Teilnehmer aus der Gruppe Polizei nehmen Differenzierungen vor, die jeweils unterschiedliche Wahrscheinlichkeiten der Entdeckung von Umweltstraftaten und -tätern bedingen. Auf solche Unterscheidungen wird im folgenden näher eingegangen:

- Die Entdeckungswahrscheinlichkeit ist unterschiedlich je nach betroffenem Umweltmedium (Frage 19, Polizei: 1; Industrie: 2):
 - Luft: Hier wird die Entdeckungswahrscheinlichkeit als sehr niedrig angesetzt, da die Schadstoffe "sofort verteilt" sind, der Tatort flexibel ist und die Beweise verschwunden sind.
 - Wasser: Die Wahrscheinlichkeiten, ein Wasserdelikt zu entdecken, werden kontrovers eingeschätzt: Während ein Teilnehmer der Ansicht ist, die Wahrscheinlichkeit sei hoch, da die Analytik heute recht gut sei, sind andererseits zwei Teilnehmer der Ansicht, es gebe erhebliche Nachweisprobleme.
 - Boden: Ein Teilnehmer setzt die Wahrscheinlichkeit als sehr hoch an, da "dauernd vorhanden" (womit nur die Schadstoffe gemeint sein können).
 - Ablagerung von Stoffen: Derselbe Teilnehmer geht davon aus, daß diese Delikte "noch am ehesten zu entdecken/nachzuweisen" sind.
- Nach Art der Anlage unterscheidet ein Teilnehmer Industrie die Wahrscheinlichkeiten: Bei ortsfesten Anlagen sei die Wahrscheinlichkeit hoch, bei mobilen Quellen (Müll, Altöl, Chemikalien) dagegen niedrig (Frage 19).
- Nach Tatbereich differenzieren 5 Teilnehmer aus der Gruppe Industrie: Im Bereich Industrie halten sie die Wahrscheinlichkeit für hoch, da die behördliche und die eigene Überwachung lückenlos sei; im privaten bzw. in allen übrigen Bereichen sei sie dagegen niedrig, weil es an Kontrolle und Übersicht fehle (Frage 19).
 Völlig entgegengesetzt ist ein Teilnehmer Polizei der Meinung, die Wahrscheinlichkeit in Industrie und Gewerbe sei gering, weil Verstöße von den Verwaltungsbehörden zwar erkannt, aber nicht an die Strafverfolgungsbehörden gemeldet würden (Frage 19).

- Die Schwere des Deliktes bzw. die vorhandene oder nicht vorhandene Vorsätzlichkeit nehmen zwei weitere Teilnehmer (Polizei und Industrie) als Kriterium der Unterscheidung: Bei Bagatelldelikten sei die Wahrscheinlichkeit höher. Vorsätzliche Delikte in Industrie/Gewerbe/Kommune seien dagegen kaum zu entdecken (Frage 19).
- Nach Art des Deliktes unterscheidet ebenfalls ein Teilnehmer Polizei, wenn er schreibt, die Tat werde selten wahrgenommen, wenn es sich um ein Gefährdungsdelikt handle (Frage 19).
- Schließlich differenziert ein Teilnehmer Medien nach den Anzeigenden. Seiner Ansicht nach ist die Wahrscheinlichkeit einer Tatentdeckung
 - durch die Polizei niedrig,
 - durch die Behörden niedrig,
 - durch die Presse hoch,
 - durch Firmenplauderei hoch und
 - durch Zufall sehr hoch (Frage 19).

Partiell geben diese Einschätzungen weithin bekannte Tatsachen wieder, so etwa die Aussage, eine Entdeckung von Luftdelikten sei mit besonderen Problemen behaftet; auch der Hinweis darauf, daß vorsätzlich begangene Delikte sehr viel schwieriger zu entdecken sind, ist als bekannt vorauszusetzen (ein Täter, der wissentlich und mit Vorsatz handelt, wird immer versuchen, seine Tat zu verschleiern und die Entdeckung zu erschweren).

Auffallend ist besonders die kontroverse Einschätzung der Entdeckungswahrscheinlichkeit von Taten, die im Bereich Industrie begangen werden. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt wurde, macht die Aussage der Industrieteilnehmer, die von einer vollständigen Kontrolldichte im industriell/gewerblichen Bereich ausgehen, sehr deutlich, wie sehr die Perspektiven von Behörden- und Industrieexperten sich voneinander unterscheiden, wie sehr aber auch die Einschät-

zung der Industrie von dem allgemeinen Alltagsverständnis abweicht, demzufolge insbesondere im industriellen Bereich von einer hohen Dunkelziffer auszugehen wäre.

2. Nachweis- und Beweisprobleme

Die Schwierigkeiten, die sich einer Feststellung der Täterschaft bzw. der Verantwortlichkeit entgegenstellen, sind "übergreifende" Probleme, die sowohl die Entdeckungsquote als auch die Verurteilung von Umweltstraftaten und -tätern beeinflussen. Aus diesem Grunde werden diese Probleme gemeinsam mit den anderen, von den Teilnehmern immer wieder aufgegriffenen Nachweis- und Beweisproblemen in ein Kapitel zwischen die Auseinandersetzung mit Problemen der Entdeckung und denen der Verurteilung gesetzt.

a) Die Taten

Die Entdeckung von Umweltdelikten und Umwelttätern ist mit erheblichen Problemen behaftet - das wurde während des gesamten Berichtes immer wieder deutlich. Besondere Schwierigkeiten macht es jedoch, Umweltdelikte nachzuweisen und Täter festzustellen.

Auf diese Formel ließen sich zahlreiche Antworten auf die Fragen 3, 19 und 22 der ersten Runde (vgl. Anhang) bringen, in denen immer wieder von Nachweis- und Beweisproblemen, von Problemen der Schuldzuweisung, von Problemen der Aufklärung u. a. m. die Rede ist.

Als ein wesentliches Vollzugsdefizit benennen 13 Teilnehmer²⁰⁶ Beweisprobleme bzw. Beweissicherungsprobleme (Frage

206 Medien: 3
Industrie: 2
Polizei: 4
Sonderbehörden: 3
Ordnungsbehörden: 1

3), und 26 Teilnehmer machen auf Nachweisprobleme aufmerksam²⁰⁷.

Ein ganz ähnliches Bild ergibt sich bei den Antworten auf die Frage 19: 23 Teilnehmer weisen auf derartige Probleme hin²⁰⁸ (Frage 19).

Die größte Bedeutung wird den Beweisproblemen jedoch im Zusammenhang mit der Frage 22 zugewiesen, die nach Faktoren fragt, die die Verurteilungsquoten beeinflussen: Insgesamt 47 Teilnehmer sehen Beweisprobleme als einen entscheidenden Faktor an²⁰⁹.

Insbesondere im Zusammenhang der Frage 22, aber auch bei anderen Fragen werden Spezifizierungen vorgenommen, die verdeutlichen, warum es zu solchen Nachweis- und Beweisproblemen kommt:

- Auf fehlende Kausalzusammenhänge machen 2 Teilnehmer (Industrie und Polizei) aufmerksam (Frage 22); und ein Teilnehmer Polizei sieht Beweisprobleme durch die "kumula-

207 Medien: 5
 Industrie: 7
 Sonderbehörden: 9
 Ordnungsbehörden: 4
 Polizei: 1

208 Medien: 2
 Industrie: 5
 Sonderbehörden: 9
 Ordnungsbehörden: 6
 Polizei: 1

209 Dabei verteilen sich die Antworten auf die Gruppen der Befragten wie folgt:

- Medien: 11
- Industrie: 5
- Polizei: 5
- Justiz: 1 (diese geringe Anzahl erklärt sich durch Spezifizierungen, die von den Teilnehmern aus dieser Gruppe vorgenommen werden - um welche es sich dabei handelt, ist dem fortlaufenden Text zu entnehmen)
- Ordnungsbehörden: 7
- Sonderbehörden: 18.

tive Kausalität", wenn mehrere Verunreinigungen zusammentreffen (Frage 22).

- Beweisnot entstehe durch den Zeitverzug zwischen Straftat und Ermittlungen, meint ein Teilnehmer Sonderbehörden, und ein Teilnehmer Justiz schreibt, Beweisprobleme ergäben sich aus der Langwierigkeit der Verfahren mit Begutachtung (Frage 22) (auf das Gutachtenproblem werden wir zurückkommen).
- Zwei Teilnehmer (Polizei und Industrie) machen den finanziellen und technischen Aufwand eines Nachweises für Beweisprobleme verantwortlich (Frage 22).
- Zwei Teilnehmer Justiz machen darauf aufmerksam, daß die Beweisprobleme mit der Schwere der Tat steigen (Frage 22).
- Ein Experte Sonderbehörden sieht das Problem darin, daß die Entdeckung bzw. der Nachweis einer Umweltstraftat deswegen schwierig sei, weil die Entscheidung, ob es sich um eine Straftat handle oder nicht, oft nur bei Kenntnis der internen betrieblichen Zusammenhänge möglich sei (Frage 19). Und ähnlich sind zwei Experten aus den Gruppen Industrie und Ordnungsbehörden der Meinung, es sei schwierig nachzuweisen, ob es sich um eine Straftat oder um einen Unfall oder um eine gesetzeskonforme Umweltverschmutzung handle (Frage 3).

Beweisprobleme werden demnach als ein relevanter Faktor gesehen, der die Umweltkriminalität und ihre Bekämpfung wesentlich beeinflußt. Worauf diese Beweisprobleme beruhen, wurde an anderen Stellen erörtert; zu nennen sind hier u. a. Wissen und Ausrüstung der Behörden; Besonderheiten von Umweltdelikten; die Beschaffenheit des Umweltrechts etc.

In engem Zusammenhang mit den bis hierher festgestellten Nachweis- und Beweisproblemen muß eine weitere Problematik gesehen werden, auf die wir nun kurz unser Augenmerk richten wollen: das Gutachtenproblem, das in diesem Abschnitt bereits einmal als Ursache für Schwierigkeiten, eine Umweltstraftat zu verurteilen, erwähnt wurde. In ihren Ant-

worten auf die Frage 3 (vgl. Anhang) gehen 4 Teilnehmer (Industrie: 1; Polizei: 2; Justiz: 1) auf dieses Problem ein: Beklagt wird z. B. die Abhängigkeit von insbesondere chemischen Gutachten; erwähnt wird der Gutachterstreit. Diese Teilnehmer sehen die Abhängigkeit von wissenschaftlichen Gutachten als ein wesentliches Problem des Vollzugs der Umweltgesetze an.

b) Die Suche nach dem Täter

Ähnlich problematisch wie oder sogar problematischer als der Nachweis einer Umweltstraftat erweist sich nach Einschätzung der Experten die Suche nach einem Täter, der für ein entdecktes Delikt verantwortlich zeichnet.

Daß es hier erhebliche Schwierigkeiten gibt, wird in vielen Antworten auf die Fragen 3, 19 und 22 ersichtlich; wie bei den anderen, in diesem Kapitel dargestellten Problemen sind auch für dieses Problem verschiedenste Ursachen auszumachen.

In diesem Abschnitt soll lediglich verdeutlicht werden, wie oft auf das Problem der "fehlenden persönlichen Zurechenbarkeit" von Umweltdelikten eingegangen wird.

Drückt man die Bedeutung dieser Problematik, so wie sie von den Teilnehmern bewertet wird, in Zahlen aus, ergibt sich folgendes Bild:

- Im Zusammenhang der Frage 19 weisen sechs Experten²¹⁰ auf diese Schwierigkeit hin. Drei dieser Teilnehmer aus dem Behördenbereich betonen, daß besonders bei Delikten in größeren Betrieben bzw. in großen Organeinheiten schwierig sei, einen Täter und/oder einen Verantwortlichen festzustellen.

²¹⁰ Sonderbehörden: 3
Ordnungsbehörden: 1
Medien: 1
Industrie: 1

- Ähnliches wird in Antworten auf die Frage 3 ausgemacht, wobei allerdings bei dieser Frage ein Problem der Rechtsbeschaffenheit den Ausgangspunkt für die Feststellung dieses Defizits ist: Das Schuldprinzip des Strafrechts wird als verantwortlich dafür gesehen, daß das Umweltstrafrecht nicht greifen kann; dieser Meinung sind immerhin 10 Teilnehmer (Medien: 2; Industrie: 2; Behörden: 6).
- 15 Teilnehmer²¹¹ weisen im Zusammenhang der Frage 22 auf Probleme der Ermittlung und der Überführung eines Umweltstraftäters hin; ähnlich wie in einigen Antworten auf die Frage 3 wird auf das Schuldprinzip des Strafrechts hingewiesen.

Der industrielle Bereich wird als ein besonders problematischer betrachtet, wenn es heißt, in Betrieben sei unklar, ob der Unternehmer oder der Arbeiter der Täter sei. Zudem wird auf Konsequenzen hingewiesen, wenn angemerkt wird, diese Unklarheit über die tatsächlichen Verantwortlichkeiten eröffne die Chance für einen Täter, sich herauszureden.

Die Ausführungen dieses Kapitels bis hierher zeigen, daß die Experten zahlreiche Probleme sehen, die eine Entdeckung von Umweltstraftaten und -tätern, vor allem aber die Beweisführung in Umweltstrafsachen behindern, wenn nicht sogar partiell unmöglich machen.

Daß insonderheit die in diesem Abschnitt dargestellten Nachweis- und Beweisprobleme einen erheblichen Einfluß auf die Verurteilungspraxis der Gerichte haben, wurde an den zahlreichen Nennungen dieser Probleme in den Antworten auf die Frage 22 deutlich.

Vor dem Hintergrund dieser festgestellten Probleme werden die Einschätzungen von Verurteilungswahrscheinlichkeit

211 Medien: 4
 Industrie: 3
 Sonderbehörden: 3
 Justiz: 1
 Polizei: 4

und Strafmaßen zu interpretieren sein, die im Mittelpunkt des folgenden Abschnitts stehen.

3. Die Verurteilung von Umweltstraftätern

Bevor wir auf die Vielzahl der Gründe eingehen, die für die gegenwärtige Verurteilungswahrscheinlichkeit und Verurteilungspraxis von den Experten ausgemacht werden, soll ein Blick auf die Einschätzung der Verurteilungswahrscheinlichkeit und auf die Art der Urteile geworfen werden, da diese Antworten den Rahmen für die offenen Statements der Experten bilden.

In der Tendenz wird die Wahrscheinlichkeit, daß ein ermittelter Umweltstraftäter verurteilt wird (Frage 20 der ersten Runde, vgl. Anhang) als nicht sehr hoch bis niedrig eingeschätzt, allerdings ist eine Gruppe von nicht zu vernachlässigender Größe der Meinung, die Verurteilungswahrscheinlichkeit sei hoch bis sehr hoch²¹². Im einzelnen ergibt sich:

- Die größte Gruppe der Teilnehmer (43=38%) ist der Ansicht, die Wahrscheinlichkeit sei nicht sehr hoch.
- 26 Teilnehmer (23%) halten die Wahrscheinlichkeit für niedrig (7 Teilnehmer: grenzt an null).
- Demgegenüber sind 28 Teilnehmer (24,8%) der Meinung, die Wahrscheinlichkeit sei hoch (9 Teilnehmer: sehr hoch).

Betrachtet man die Zahlen für die einzelnen Befragtengruppen, ist festzuhalten: Bei allen Gruppen bis auf eine ent-

²¹² Gerade diese Gruppe wird uns bei den offenen Antworten beschäftigen - ihre Urteile und Meinungen passen nicht in ein Raster, in dem Beweisprobleme und Nachweisprobleme, mangelnde Normverankerung etc. die entscheidenden Faktoren sind, die Urteile überhaupt oder Urteile von angemessener Härte unmöglich machen.

spricht das Antwortenspektrum in der Tendenz den bereits dargestellten Trends für die gesamte Stichprobe. Lediglich eins fällt auf: Die Teilnehmer aus der Gruppe Industrie schätzen die Verurteilungswahrscheinlichkeit in der Tendenz höher ein als die übrigen Teilnehmer. Von 7 Experten wird die Wahrscheinlichkeit als sehr hoch eingeschätzt; zusätzlich sind drei der Ansicht, die Wahrscheinlichkeit sei sehr hoch, wenn man die Ahndung nach Paragraph 153 a StPO einbeziehe; und 11 Teilnehmer Industrie halten die Wahrscheinlichkeit für hoch. Welche Gründe diese Teilnehmer für ihre Einschätzung nennen, wird uns gleich beschäftigen. Wie wir sehen werden, deuten die Begründungen auf eine Sichtweise des Verhaltens von Staatsanwaltschaften und Gerichten, die von der "allgemeinen Meinung" deutlich abweicht.

Das häufigste Strafmaß, das nach Einschätzung der Experten verhängt wird, ist die Geldstrafe: 101 Teilnehmer entscheiden entsprechend.

Demgegenüber sind nur 18 Experten der Meinung, der Freispruch sei ein häufiger Urteilsspruch, und nur noch 9 halten die Freiheitsstrafe auf Bewährung für ein häufig verhängtes Urteil.

Diese hohen Zahlen kommen zustande, da die Entscheidung

- 7mal für Freispruch und/oder Geldstrafe,
- 7mal für Geldstrafe und/oder Freiheitsstrafe auf Bewährung,
- 2mal für Freispruch und/oder Geldstrafe und/oder Freiheitsstrafe auf Bewährung fällt.

Und schließlich verwenden 3 Teilnehmer (Medien: 1; Verbände: 1; Ordnungsbehörden: 1) eine eigene Kategorie, wenn sie die Verfahrenseinstellung für den Regelfall halten.

Zwei Teilnehmer (Medien: 1; Industrie: 1) weisen zudem auf die Möglichkeit einer Ahndung nach Paragraph 153 a StPO hin.

Die Antworten bis hierher spiegeln recht gut die tatsächlichen Verhältnisse, wie man auch der jüngst abgeschlossenen Untersuchung von Rüther²¹³ entnehmen kann.

Erwähnenswert ist auch hier eine Besonderheit bei der Antwortenverteilung nach Gruppen: Freiheitsstrafen werden vor allem von der Gruppe Industrie für ein häufiges Urteil gehalten (5 Teilnehmer²¹⁴).

Bereits die Analyse der geschlossenen Fragen 20 und 21 zeigt, daß sich die Einschätzungen der Teilnehmer Industrie recht deutlich von denen in den übrigen Gruppen abheben. Auch wenn die Teilnehmer Industrie nicht als ein "geschlossener Block" angesehen werden können, wird doch ersichtlich, daß in dieser Gruppe eine Perspektive eine bedeutende Rolle spielt, die in dieser Weise in den anderen Gruppen keine Bedeutung hat: die Perspektive der (unangemessen) harten Ahndung von Umweltstraftaten.

Ehe wir uns den Faktoren zuwenden, die die Verurteilung von Umweltstraftaten beeinflussen, sei ein Verweis vorangeschickt: Auf einige Phänomene, die die Praxis der justitiellen Strafverfolgungsorgane (auch) bestimmen, wurde bereits in Kapitel H dieses Teils eingegangen; dort wurden die Antworten berücksichtigt, die bestimmte Motiv- und Bewußtseinslagen der Strafverfolgungsorgane der Justiz zum Thema machen, wie etwa:

- mangelndes Problembewußtsein,
- zu niedrige Bewertung von Umweltdelikten,

²¹³ Vgl. die Zahlen in der Kurzfassung des Abschlußberichtes der Untersuchung von Rüther (1985: 8).

²¹⁴ Ansonsten sind nur einzelne Teilnehmer der Ansicht, die Freiheitsstrafe auf Bewährung sei ein häufig verkündetes Urteil:

- Polizei: 1
- Justiz: 2
- Medien: 1.

- Bagatellisierung

u.a.m.

In Kapitel E, das sich mit dem Handeln der Behörden beschäftigt, wurde auf Ursachen für die geringe Verurteilungsquote hingewiesen: Es hieß, die Verurteilungsquote werde zum einen durch Wissensmängel bei den Strafverfolgungsorganen der Justiz beeinflusst, zum anderen auch durch die mangelhafte Ausrüstung und Ausbildung der Ermittlungsbehörden (quasi im Vorfeld einer Verurteilung). Diese Defizite müssen natürlich in Zusammenhang mit den von den Experten konstatierten Beweis- und Nachweisproblemen gesehen werden: Müssen doch Mängel in Wissen und Ausrüstung geradezu zwangsläufig zu Problemen bei der Ermittlung und bei der Beweisführung führen.

Andere Faktoren, die nach Einschätzung der Teilnehmer die Verurteilung von Umweltstraftaten beeinflussen, werden wir nun in Augenschein nehmen.

Zu Beginn wollen wir uns die Begründungen der Teilnehmer ansehen, die die Verurteilungswahrscheinlichkeit für hoch halten (Frage 22):

- Ein bedeutender Faktor, der die Arbeit von Staatsanwaltschaften und Gerichten beeinflusst, ist die Berichterstattung der Massenmedien (die öffentliche Meinung), in der eine Vorverurteilung von potentiellen Umweltstraftätern vorgenommen wird und die dann demgemäß zur Verurteilung führt (8 Teilnehmer Industrie).
- Ähnlich führt ein Teilnehmer Industrie die hohe Verurteilungswahrscheinlichkeit auf die demonstrative Prozeßbeobachtung durch Umweltschützer zurück.
- Im Gegensatz zu der Meinung, daß Urteile aufgrund der schwerwiegenden Nachweisprobleme relativ selten gesprochen werden, sind zwei Teilnehmer Industrie der Meinung, die Verurteilungswahrscheinlichkeit sei hoch, da Beweisführung und Nachweismethoden verbessert seien.

- Voraussichtlich aus eigener Praxis kommt ein Teilnehmer Justiz zu dem Ergebnis, die Wahrscheinlichkeit sei hoch, da es sich meist um Gewässerunreinigungen und um das Betreiben von ungenehmigten Anlagen handele, also um Tatbestände, die rechtlich eindeutig seien.

Diese Aussage sei allerdings in Zweifel gezogen, denn dieser Teilnehmer verkennt, daß die Probleme bei einer Ahndung von Umweltdelikten im Vorfeld der gerichtlichen Arbeit liegen: in der Entdeckung und im Nachweis von Umweltstraftaten, wie sich an den Ausführungen der vorangegangenen Abschnitte zeigte.

Auf dieses Problem weisen auch drei andere Teilnehmer hin, wenn sie die folgenden Meinungen äußern:

- Ermittelte Täter werden verurteilt (1 Teilnehmer Polizei); und:
- wo die Beweise klar sind, wird verurteilt (1 Teilnehmer Medien; auch: Frage 22, 3.12).
- Ein Teilnehmer Justiz hat ebenfalls ausschließlich die gerichtliche Praxis im Auge, wenn er schreibt, die Quote sei hoch, da es wenig unqualifizierte Anzeigen von Privat gebe (und demnach nur "wichtige" Fälle vor Gericht verhandelt werden, MWN).
- Ebenfalls gegen den Trend befindet ein Teilnehmer Industrie, die Verurteilungsquote sei hoch, da das Umweltbewußtsein hoch und die Ausstattung der Behörden gut sei.

Entgegen den bisher zitierten Einschätzungen ist das Gros der Teilnehmer der Ansicht, die Verurteilungswahrscheinlichkeit sei niedrig. Neben den bereits dargestellten Problemen, die eine Ahndung von Umweltstraftaten erschweren, werden von den Teilnehmern weitere vorgetragen:

- Die Staatsanwaltschaften stellten zu viel ein (Paragraph 153 a StPO), meint ein Teilnehmer Sonderbehörden.

- Ein Teilnehmer Ordnungsbehörden kommt zu dem Ergebnis, die Staatsanwaltschaften klagten oft ohne gesicherte Beweise an.

Zum Schluß sollen all die Faktoren summarisch aufgelistet werden, die Einfluß auf die Verurteilungswahrscheinlichkeiten nehmen und im Rahmen der Frage 22 von den Teilnehmern genannt werden. Lediglich summarisch werden diese Faktoren an dieser Stelle wiedergegeben, da sie ausführlich bereits in anderen Kapiteln behandelt wurden²¹⁵.

Im einzelnen handelt es sich um Probleme wie:

- die bereits ausführlich dargestellten Beweis- und Nachweisprobleme,
- die Ausstattung der Behörden,
- die Ausbildung der Behörden,
- die behördliche Genehmigungspraxis und das Verhalten der Ordnungsbehörden überhaupt,
- die Beschaffenheit des Umweltrechts,
- den Charakter der Delikte,
- Probleme der Ermittlung (Fachkunde),
- das Bewußtsein und den Willen der Strafverfolgungsbehörden,
- das Bewußtsein der Bevölkerung,
- den Sozialstatus der Täter und schließlich
- den Konflikt zwischen Ökologie und Ökonomie (Umweltschutz vs. Arbeitsplätze).

Demnach haben wir es auch bei dem Problembereich "Verurteilung von Umweltstraftaten" mit einem zu tun, der durch

²¹⁵ Welche Auswirkungen die geringen Verurteilungswahrscheinlichkeiten haben, stellen wir an anderer Stelle ausführlich dar: Die Auswirkungen auf die Kalkulationen eines Umweltstraftäters greifen wir in Kapitel C auf, das sich mit dem Täter, seinen Motiven, seinen Kalkulationen und seinen Befindlichkeiten auseinandersetzt; Auswirkungen auf das Anzeigeverhalten von Bürgern und Behörden werden im dem entsprechenden Zusammenhang behandelt (Kapitel D).

vielerlei Faktoren beeinflusst ist und auch selbst auf andere Problemkomplexe ausstrahlt.

Eine dieser Wirkungen auf andere Problembereiche im Problemkomplex Umweltkriminalität sei hier zum Schluß erwähnt: die Auswirkungen der geringen Sanktionsquote auf das Anzeigeverhalten, nach denen in der Frage 53 der ersten Runde (vgl. Anhang) gefragt wird²¹⁶.

Um es vorwegzunehmen: Einerseits ist ein großer Teil der Teilnehmer (41 oder 41,8 %) der Ansicht, die Verurteilungspraxis habe keinerlei Auswirkungen auf das Anzeigeverhalten von Bürgern und Behörden, andererseits sehen aber 61 Teilnehmer (62,2%) durchaus Konsequenzen - um welche es sich dabei handelt, soll der Leser nun erfahren.

- 40 Experten (40,8%) sind der Ansicht, die Verurteilungspraxis führe dazu, daß umweltbewußte Behörden versuchen, kriminelle Umweltdelikte als Ordnungswidrigkeiten zu deklarieren und selbst zu ahnden.

Am häufigsten wird diese Ansicht von Vertretern der Gruppen Polizei und Justiz formuliert (Justiz: 50%; Polizei: 53,9%), während diese Vorgabe bei den anderen Gruppen gleiches Gewicht neben der Vorgabe 3 (die uns gleich beschäftigen wird) hat. Dieses Ergebnis wird interessant vor dem Hintergrund der von den Teilnehmern festgestellten Konflikte zwischen Strafverfolgungsbehörden und Ordnungsbehörden; läßt er doch die Vermutung zu, daß die Teilnehmer aus dem Bereich der Strafverfolgungsbehörden die Verfahrensweise der Ordnungsbehörden, kriminelle

²¹⁶ Die wechselseitigen Zusammenhänge und Einflußströme, die bereits angesprochen wurden, werden deutlich, wenn man noch einmal den Teilnehmer bemüht, der die Ansicht äußerte, die Verurteilungsquote sei hoch, da es wenige unqualifizierte Anzeigen von Privat gebe; diese Aussage impliziert einen Einfluß des Anzeigeverhaltens auf die Verurteilungswahrscheinlichkeit.

Delikte als Ordnungswidrigkeiten "unterzuschaukeln"²¹⁷, als unangemessen bewerten.

- 20 Teilnehmer (20,4%) sind der Meinung, Anzeigen erschienen sinnlos, auch wenn ein umweltkriminelles Delikt vorliege.

Diese Ansicht wird insbesondere von den Teilnehmern aus der Befragtengruppe Medien vertreten; 10 Teilnehmer aus dieser Gruppe (45,5%) wählen diese Vorgabe. Auch hier wird deutlich, daß diese Teilnehmer eine besondere Perspektive innehaben: die des Beobachters, aber eher als die Teilnehmer der anderen Gruppen auch die des Bürgers, der möglicherweise wie in der Antwortkategorie formuliert reagieren könnte. Daß diese Konsequenz tatsächlich vor allem in die Überlegungen von Bürgern eingeht, betonen 2 Experten in Kommentaren zu ihren Antworten.

- Nur der Teilnehmer Wissenschaft kommt zu der Einschätzung, das Verhalten von Staatsanwaltschaften und Gerichten führe zu einem verstärkten Anzeigeverhalten, mit dem die Strafverfolgungsbehörden der Justiz unter Druck gesetzt werden sollen.

Während bis zu diesem Punkt "Einzelprobleme" im Vordergrund der Darstellung standen, wollen wir uns in dem folgenden Abschnitt mit einer allgemeinen Einschätzung der Teilnehmer befassen: der Bewertung des Problems Umweltkriminalität.

VII. Das Problem Umweltkriminalität

Bereits ein Blick auf die Antworten der Experten auf die Frage 3 der zweiten Runde (vgl. Anhang) zeigt: In den Augen der Teilnehmer stellt Umweltkriminalität ein Problem dar - nur ein Teilnehmer ist der Ansicht, eigentlich sei Um-

²¹⁷ So drückt es ein Teilnehmer Polizei in einem Zusatz zu der Frage aus.

weltkriminalität kein Problem. Allerdings zeigt die Bewertung der Experten leicht positive Tendenzen, wie die Zahlen verdeutlichen:

- 24 Teilnehmer (30%) halten das Problem Umweltkriminalität für so schwerwiegend, daß es kaum noch in den Griff zu bekommen ist.
- Demgegenüber kommen 38 Teilnehmer (47,5%) zu dem Urteil, Umweltkriminalität stelle zwar ein Problem dar, das aber mit den vorhandenen Möglichkeiten erfolgreich bekämpft werde.
- Und immerhin noch 17 Experten (21,3%) bewerten Umweltkriminalität zwar als Problem, sind aber der Meinung, die Bedeutung des Problems werde von Politik und Medien übertrieben dargestellt.
- 5 Teilnehmer²¹⁸ verändern oder ergänzen die Antwortmöglichkeit, in der es heißt, das Problem sei zwar vorhanden, werde aber mit den gegebenen Instrumenten erfolgreich bekämpft; sie weisen auf Vollzugsprobleme hin, wenn sie schreiben: Das Problem könnte mit den vorhandenen Möglichkeiten erfolgreich bekämpft werden.

Hingewiesen wird auch auf ein spezielleres Problem, das einer erfolgreichen Bekämpfung von Umweltkriminalität entgegensteht: Ein Teilnehmer Sonderbehörden ist der Meinung, das Problem sei mit den nicht genügenden Personalkapazitäten nur mit Schwierigkeiten zu bewältigen.

Und schließlich ist ein anderer Teilnehmer aus dieser Gruppe der Meinung, das Problem könne noch nicht erfolgreich bekämpft werden.

Die Bewertung einer Mehrzahl der Teilnehmer, die implizit aussagt, es brauche keinerlei Veränderungen des Instrumen-

²¹⁸ Sonderbehörden: 2
Ordnungsbehörden: 1
Polizei: 2

tariums zur Bekämpfung der Umweltkriminalität zu geben, mag den Leser verwundern (insbesondere, da er in den vorangegangenen Kapiteln mit der Feststellung einer großen Anzahl von Defiziten konfrontiert wurde). Doch zeigen die Einschätzungen der einzelnen Gruppen, welche Akteure im Handlungsfeld in Rede das Problem als mit den vorhandenen Möglichkeiten lösbar erachten bzw. welche Gruppen das Problem für kaum lösbar halten:

- Die Teilnehmer der Gruppe Industrie sind zu 45,5 % der Meinung, das Problem werde mit den gegebenen Möglichkeiten erfolgreich bekämpft; und 50 % dieser Gruppe halten das Problem zumindest teilweise für "gemacht" (Vorgabe 3).
- Die Repräsentanten der Gruppe Ordnungsbehörden sind sogar zu 55,6 % der Ansicht, das Problem werde erfolgreich gelöst.
- Ganz anders urteilen die Mitglieder der Gruppen Polizei und Justiz, die insgesamt ein zerrissenes Bild zeichnen: 42,9 % der Gruppe Polizei und 44,4 % der Teilnehmer aus der Gruppe Justiz halten das Problem für so schwer, daß es kaum noch in den Griff zu bekommen ist. Identische Anteile ergeben sich jedoch für die Vorgabe zwei, der zufolge das Problem erfolgreich bekämpft wird.
- Noch pessimistischer ist das Bild, das die Vertreter der Gruppe Medien zeichnen: 77,8 % dieser Gruppe halten das Problem für kaum noch lösbar.

Es zeigt sich an den vorausgegangenen Ausführungen, daß sich die Strafverfolgungsbehörden vor erhebliche Schwierigkeiten im Handlungsfeld Umweltkriminalität gestellt sehen; demgegenüber sind die Teilnehmer aus den Gruppen Industrie und Ordnungsbehörden der Meinung, es gebe zwar ein Problem namens Umweltkriminalität, doch sei es keines, das man nicht "im Griff" habe.

Diese Aussage soll keineswegs implizieren, daß die Teilnehmer aus diesen beiden Gruppen keinerlei Veränderungsforderungen oder -wünsche äußerten; die Aussage verdeutlicht

jedoch, daß die Perspektiven und Beurteilungen sehr unterschiedliche sind. Vor allem aber zeigen die in diesem Bericht immer wieder festzustellenden Divergenzen, daß Veränderungen, Maßnahmen etc. immer auch zu berücksichtigen haben, welche verschiedenen Sichtweisen vorhanden sind, denn: es ist davon auszugehen, daß vor dem Hintergrund einer unterschiedlichen Einschätzung des Problembereichs auch die Reaktionen auf (verschärfende) Veränderungen und Maßnahmen bei den unterschiedlichen Akteuren sehr unterschiedliche sein werden (z. B. wäre vorstellbar, daß die Industrie beginnt, die Zusammenarbeit zu blockieren²¹⁹).

Es zeigte sich auch in diesem letzten Kapitel, daß die einzelnen Problemkomplexe, die im Rahmen dieser Auswertung definiert wurden, eng miteinander verzahnt sind, ihre Entwicklung und ihre Auflösung oft kaum denkbar ist ohne jeweilige Veränderungen auch in anderen Problembereichen - das wird uns auch zu beschäftigen haben, wenn wir auf wahrscheinliche Entwicklungstendenzen im Problemfeld Umweltkriminalität eingehen.

²¹⁹ Ähnliches wurde auch in einem von uns geführten Gespräch mit zwei Teilnehmern Industrie deutlich, in dem unsere Gesprächspartner verdeutlichten, welche Reaktionen möglich sind:

- Verschärfte Verfolgung könnte zu besserer Tarnung der Taten und in der Folge zu erheblichen Entdeckungsproblemen führen.
- Verstärkte Kontrolltätigkeit der Behörden könnte zu Trotzreaktionen der Betroffenen führen (Einstellung von mehr Juristen als Naturwissenschaftlern).

M. PROGNOTISCHES - ZUR ENTWICKLUNG DER UMWELTKRIMINALITÄT

Während wir im letzten Kapitel versuchten, für einige zusätzliche Elemente des Problemfeldes Umweltkriminalität eine Bestandsaufnahme vorzunehmen, wollen wir am Ende dieser Auswertung mit den Experten versuchen, einige zusätzliche prognostische Elemente in die Betrachtung einzubeziehen. Es wird im folgenden zu fragen sein, wie die Entwicklung des Deliktsaufkommens nach Ansicht der Experten in den nächsten zehn Jahren sein wird; es wird weiter zu fragen sein, wie die Experten die Entdeckungsquoten einschätzen, und es wird zu fragen sein, unter welchen Bedingungen das Problem Umweltkriminalität nach Einschätzung der Experten lösbar sein wird.

Im Mittelpunkt stehen die Antworten der Experten auf die Fragen 28, 29 und 30 der zweiten, abschließenden Befragungsrunde.

I. Verübte und entdeckte Delikte

Wir fragten die Experten, wie sie die Entwicklung der Umweltkriminalität bis zum Jahre 1995 einschätzen. Zu Beginn wollen wir in Augenschein nehmen, wie die Entwicklung der verübten Delikte nach Einschätzung der Teilnehmer verlaufen wird; außerdem werden wir erfahren, wie die Teilnehmer die Entwicklung der entdeckten Umweltstraftaten einschätzen (Antworten auf die Frage 28, vgl. Anhang).

Die Aussagen der Teilnehmer werden nach verschiedenen Kriterien differenziert:

- Einschätzung für die einzelnen Umweltmedien
- Einschätzung für die Quantitäten von verübten und von entdeckten Delikten
- Einschätzung für die Qualitäten der verübten und entdeckten Delikte.

Aufgrund der recht großen Streuung der Antworten über die möglichen Bewertungen von 1 bis 10 wurden "Klassen" gebildet, um zu einem aussagekräftigen Ergebnis zu gelangen.

Die Antworten wurden in drei Gruppen eingeteilt, die sich wie folgt ausnehmen:

1. Gruppe: Bewertungsfaktoren 1 bis 3 = geringe Zunahme
2. Gruppe: Bewertungsfaktoren 4 bis 6 = mittlere Zunahme
3. Gruppe: Bewertungsfaktoren 7 bis 10 = starke Zunahme

Mit Hilfe dieser Aggregation der Antworten war eine Auswertung der Daten möglich, die auf bestimmte Tendenzen hinweist. Erwähnt werden anfangs jeweils die Werte, auf die die meisten Nennungen entfallen, in Klammern eingeschlossene Zahlen informieren über die Nennungen für die anderen beiden Gruppen. Doch nehmen wir die Aussagen der Reihe nach in Augenschein:

1. Entwicklung im Umweltmedium Luft

- 51 Teilnehmer sind der Ansicht, die Anzahl der verübten Delikte würden nur eine leichte Zunahme zeigen (mittel: 19; stark: 9).
- 50 Experten schätzen auch die Entwicklung der Qualität der verübten Delikte mit: geringe Zunahme (mittel: 21; stark: 8).
- Die Entdeckungsquote wird qualitativ leicht zunehmen - zu dieser Schätzung gelangen 30 Teilnehmer (aber: 24 Nennungen: mittlere Zunahme und 25 Nennungen: starke Zunahme).
- Die Quantität der entdeckten Delikte wird von den Experten widersprüchlich geschätzt: Während 28 Teilnehmer eine leichte Zunahme prognostizieren, halten ebenfalls 28 Teilnehmer eine starke Zunahme für wahrscheinlich (mittel: 23).

2. Entwicklung im Umweltmedium Boden

- 35 Teilnehmer sind der Meinung, die Anzahl der Delikte

werde leicht zunehmen, aber noch 29 gehen von einer mittleren Zunahme aus (stark: 13).

- Die Qualität der verübten Delikte wird völlig analog eingeschätzt: 35 Teilnehmer gehen von einer leichten Zunahme aus, 29 von einer mittleren und 13 von einer starken.
- Die Qualität der entdeckten Delikte wird eine mittlere Zunahme erfahren - dieser Ansicht sind zumindest 37 Teilnehmer (leicht: 16; stark: 24).
- 34 Teilnehmer sind der Ansicht, die Anzahl der entdeckten Delikte werde mittelstark zunehmen, und noch 27 Teilnehmer halten eine starke Zunahme für wahrscheinlich.

3. Entwicklung im Umweltmedium Wasser

- 45 Experten halten eine leichte Zunahme der Anzahl der Delikte für wahrscheinlich (mittel: 19; stark: 14).
- 41 Teilnehmer sind auch hinsichtlich der Qualität der verübten Delikte der Meinung, es werde nur eine leichte Zunahme zu verzeichnen sein (mittel: 26; stark: 11).
- Die Zahl der entdeckten Delikte wird eine mittlere Zunahme erleben, meinen 37 Teilnehmer (gering: 21; stark: 20).
- Die Qualität der entdeckten Delikte wird ebenfalls mittelstark steigen; so schätzen 34 Teilnehmer (gering: 24; stark: 20).

4. Entwicklung im Bereich Abfall

- Nach der Schätzung von 35 Teilnehmern wird die Anzahl der verübten Delikte leicht zunehmen (mittel: 27; stark: 17).
- Die Qualität der verübten Delikte wird nach Schätzung von 34 Experten ebenfalls leicht zunehmen. Andererseits prognostizieren 28 Teilnehmer eine mittlere Zunahme (stark: 17).
- Die Anzahl der entdeckten Delikte wird eine mittelstarke Zunahme erfahren, schätzen 37 Teilnehmer (stark: 26; gering: 16).

- Eine mittlere (30) bis starke Zunahme (32) der Qualität der entdeckten Delikte schätzen die Teilnehmer für diesen Bereich (gering: 17).

Blickt man auf diese Zahlen, wird schnell ersichtlich, daß die Schätzungen der Teilnehmer in der Tendenz positiv ausfallen: Quantität und Qualität der entdeckten Delikte steigen jeweils stärker als Quantität und Qualität der verübten Delikte. Diese Aussage trifft für jedes Umweltmedium zu, in besonderem Maße jedoch für den Abfallbereich. Diese positive Einschätzung gerade der Entwicklung des letzten Bereichs begründen 4 Teilnehmer mit dem Zusatz "mitsamt Altlasten".

Trotz dieser positiven Einschätzungen muß der Deliktsbereich Boden als relativ problematisch angesehen werden: Für diesen Bereich kommen doch etliche Experten zu der Einschätzung, die Quantität und Qualität der Bodendelikte werde eine mittlere Zunahme erleben.

Um das Bild zu vervollständigen, wollen wir einen Blick auf die Einschätzungen der Teilnehmer hinsichtlich der Aufklärungsquote von Umweltdelikten werfen (Frage 29 der zweiten Runde, vgl. Anhang).

II. Aufklärungsquoten

Vorausgeschickt sei auch hier, daß eine Aggregierung der Daten in drei Gruppen erfolgte, die analog zu den oben definierten Gruppen strukturiert sind.

Nach Einschätzung der Teilnehmer wird die Aufklärung von Bagatelldelikten nur leicht bis mittelmäßig ansteigen: 35 Teilnehmer prognostizieren eine leichte Zunahme; 32 sehen eine mittelstarke Zunahme (stark: 13).

Diese Schätzung muß sicherlich in Zusammenhang gesehen

werden mit der schon heute hohen Aufklärungsquote von Bagatelldelikten.

In bezug auf die Aufklärungsquote für schwere Delikte sind die Teilnehmer überraschend optimistisch: Immerhin 34 Teilnehmer gehen von einer starken Zunahme der aufgeklärten Fälle aus; 25 Experten nehmen eine mittlere Zunahme an; und 21 gehen lediglich von einer leichten Zunahme aus.

III. Voraussetzungen für umfassende Problemlösungen

Im Kontext der Frage 30 (vgl. Anhang) wurden die Teilnehmer gebeten, ein generelles Urteil über die Bedeutung einzelner, von uns und den Teilnehmern der ersten Runde definierten, Bedingungen abzugeben, die Einfluß auf eine Lösung des Problems Umweltkriminalität haben.

Um es vorwegzunehmen: Die Mehrheit von 59 Teilnehmern ist der Meinung, nur eine Kombination aller genannten Bedingungen könne eine Eindämmung des Problems Umweltkriminalität bewirken; lediglich 16 Teilnehmer halten eine derartige Kombination von Faktoren und Bedingungen nicht für erforderlich.

Besonderes Gewicht erlangen nach Einschätzung der Experten erneut die Einsicht und das Wissen; mehr Einsicht und mehr Wissen sehen 57 Teilnehmer als eine notwendige Bedingung für eine Lösung des Problems Umweltkriminalität, und 9 Experten beurteilen diesen Faktor sogar als die einzig notwendige Bedingung (eine von vielen: 13 Teilnehmer).

Als eine notwendige Bedingung für die Lösung des Problems in Rede sehen außerdem 33 Experten eine erhebliche Zunahme von Normverankerung und gesellschaftlicher Ächtung von Umweltdelikten. Allerdings beurteilen 34 Experten diesen Faktor als einen unter vielen, und 6 kommen sogar zu dem Resultat, der Faktor habe keine Bedeutung.

Erhebliche Herausforderungen an die Umweltpolitik impliziert das Urteil von 31 Experten, die eine Umweltpolitik, die so verändert wurde, wie es den Ausführungen dieses Berichtsteils und damit den Aussagen der Teilnehmer entspricht, für eine notwendige Voraussetzung für eine Problemlösung halten; 2 Experten beurteilen eine veränderte Umweltpolitik sogar als die einzig notwendige Bedingung (36 Teilnehmer halten sie jedoch lediglich für eine Bedingung unter vielen, und 2 Teilnehmer messen ihr keinerlei Bedeutung bei).

Ein verändertes Behördenverhalten betrachten demgegenüber nur noch 29 Teilnehmer als eine notwendige Bedingung für die Lösung des Problems Umweltkriminalität. Dagegen bewerten 37 Teilnehmer das Behördenverhalten als einen Faktor neben vielen anderen; und 4 Experten halten das Behördenverhalten als Beitrag zu einer Problemlösung für irrelevant.

Noch weniger Bedeutung wird schließlich einem veränderten Umweltrecht zugewiesen: Nur noch 21 Teilnehmer halten diesen Faktor für eine notwendige Bedingung, 34 sehen das Umweltrecht als einen Faktor unter vielen, und 13 beurteilen das Umweltrecht als bedeutungslos (als Ausnahme sind die Antworten von 2 Teilnehmern zu registrieren, die ein verändertes Umweltrecht als die einzig notwendige Bedingung ansehen).

Die Einschätzungen der Teilnehmer machen zweierlei deutlich:

Damit es zu einer umfassenden Lösung des Problems Umweltkriminalität kommt, müssen eine Reihe von Bedingungen erfüllt sein, die sich zum größten Teil nicht von heute auf morgen erfüllen lassen, sondern erst in einem allmählichen, längerfristig anzusetzenden Prozeß. Fragen des Bewußtseins, der Einsicht und der Normverankerung stehen nach den Urteilen der Experten im Vordergrund, also Fakto-

ren, die, um wirksam sein zu können, nur langsam beeinflußt werden können.

Gefordert ist aber auch die Umweltpolitik, die, in Teilen sicher als veränderte Umweltpolitik, erheblichen Einfluß auf die Entwicklung der Umweltkriminalität haben wird. Umweltpolitik erhält ihre Relevanz vor allem durch die Vorgaben, die sie für Umwelthandeln gibt, mit deren Hilfe Umweltschutzmaßnahmen möglich werden und in der Folge Umweltdelikte weniger wahrscheinlich werden.

TEIL DREI

ZUSAMMENFASSUNG
UND
DISKUSSION DER ERGEBNISSE

VORBEMERKUNG

Wir führten eine Delphi-Befragung durch. Wir wendeten eine Methode an, die "einfach, fast naiv zu nennen (ist)" (Thomas 1985: 120). Nach Abschluß unserer Befragung können wir festhalten: "Am Ende ist das eine Methode, das Individuum und seine Individualität zu bewahren, gleichzeitig die Geister aber so miteinander zu verbinden, daß eine Gruppe kollektiv denken kann ... Delphi läuft auf ein ruhiges, gedankenreiches Gespräch hinaus, das jedem die Möglichkeit gibt, zuzuhören ... und man hat Zeit zum Denken" (1985: 121) .

Auch unser Delphi zeigte, wie sehr sich die Teilnehmer engagierten, wie sehr sie sich bemühten, zu beschreiben, vorzuschlagen und Ideen vorzutragen - davon konnte sich der Leser im zentralen Teil unserer Untersuchung überzeugen.

Einzelne Elemente der Beschreibung des Status quo und ausgewählte Vorschläge und Ideen wollen wir in diesem Teil noch einmal aufgreifen und in einen Rahmen stellen: Es werden Positionen vorgestellt; und es wird einerseits nach Gegenargumenten zu den Argumenten unserer Teilnehmer, andererseits aber auch nach Unterstützung der Ergebnisse gefahndet.

A. DAS HANDLUNGSFELD UMWELTKRIMINALITÄT - DIAGNOSE

I. Delikte, Tatbereiche, Tatschwere

- Umweltdelikte sind in der Mehrzahl mittlere oder sogar leichte Delikte.
- In der überwiegenden Zahl handelt es sich um fahrlässige Delikte, doch ist der Anteil an vorsätzlichen Delikten erheblich.
- Im Schwerpunkt werden Delikte im industriellen Bereich begangen, doch spielt auch der private Sektor eine wichtige Rolle als Deliktort. Eine nur geringe Bedeutung haben Umweltdelikte im Behördenbereich.

II. Die Dunkelziffer

- Im industriellen Bereich ist die Dunkelziffer hoch.
- Im privaten Sektor ist die Dunkelziffer als sehr hoch anzusehen²²⁰.
- Im behördlichen Bereich ist die Dunkelziffer niedrig.

III. Die Tatgeschehen und Sachverhalte

Die spezifischen Probleme von Entdeckung, Nachweis und Beweis von Straftaten im Kriminalitätsbereich Umweltkriminalität resultieren zum Teil aus dem spezifischen Charakter, aus den Sachverhalten selbst²²¹. Um diese Probleme

²²⁰ Rüther (1986: 246) vertritt jedoch die Auffassung, daß vor allem private Täter einem erhöhten Kriminalisierungsrisiko ausgesetzt sind.

²²¹ Darauf weisen auch hin: Kube/Seitz (1987: 43); Rüther (1986: 115 und in weiteren Zusammenhängen); Schulze/Lotz (1986) in verschiedenen Zusammenhängen; Klumbies (1986: 194).

zu lösen, sind nach Ansicht der Teilnehmer notwendige Voraussetzungen vor allem Veränderungen in Wissen, Ausrüstung und Qualifikation der Behörden.

IV. Die Schwere des Problems

- Die Teilnehmer, die den verschiedenen Strafverfolgungsbehörden angehören, sehen die eigenen Organe vor erhebliche Schwierigkeiten im Handlungsfeld Umweltkriminalität gestellt.
- Demgegenüber sind die Teilnehmer aus den Gruppen Industrie und Ordnungsbehörden der Meinung, es gebe zwar ein Problem namens Umweltkriminalität, doch sei es keines, daß man nicht "im Griff" habe.

B. TÄTERPROFIL

Es war nicht möglich, ein Set von typischen Merkmalen eines Umweltstraftäters herauszufinden. Es muß differenziert werden danach, ob es sich um schwere oder leichte Delikte handelt; es ist zu unterscheiden, ob ein Delikt vorsätzlich oder fahrlässig verübt wird; weiter ist zu beachten, welche soziale Position der Umweltdelinquent innehat, in welchem gesellschaftlichen Bereich eine Umweltstraftat verübt wird (z. B. Industrie oder Privatbereich). Ein letztes Differenzierungsmoment ist das des geschädigten Umweltmediums. Trotz dieser zahlreichen Differenzierungsnotwendigkeiten, auf die wir von den Experten hingewiesen wurden, wollen wir versuchen, mithilfe einiger Aussagen unserer Teilnehmer und mithilfe von ausgewählten Aussagen aus der Literatur einige Charakteristika zu ermitteln.

Um es vorwegzunehmen: Die Ergebnisse unserer Befragung entsprechen den Ansichten der polizeilichen Praxis: Entsprechend unserer anfänglichen Feststellung eines nicht deutlich erkennbaren Täterbildes und von Differenzierungsnotwendigkeiten stellt Lotz (1986: 289) fest, "daß der echte, eigentliche Umweltstraftäter in seinen Konturen noch nicht voll erkannt, sondern nur schemenhaft sichtbar ist".

Lotz (1986: 290-291) und auch Kube/Seitz (1987: 41) nennen jedoch einige Merkmale, die Hinweise auf ein Täterbild geben und die unseren Ergebnissen entsprechen:

Wir stellten als ein Ergebnis vor: Im industriell/gewerblichen Bereich werden am ehesten Delikte verübt. Von einem großen Teil der Teilnehmer wird im industriell/gewerblichen Bereich generell ein Tatbewußtsein unterstellt, d.h. im industriell/gewerblichen Bereich wird von den Teilnehmern am ehesten vorsätzliches Handeln unterstellt, bei dem Gewinnkalkulationen eine erhebliche Rolle spielen und bei

dem ein Bewußtsein für die Kriminalität der Handlung unterstellt werden kann.

Lotz (1986: 290-291) vertritt die Auffassung, daß

- der Täterkreis "hinsichtlich seiner Sozialschädlichkeit im Bereich 'Industrie und Gewerbe' zu suchen sein dürfte" und
- sich aus Bürgern zusammensetzt, die in die Gesellschaft integriert sind²²², die aber "zum Teil mit hoher krimineller Energie aufwarten".

Kube und Seitz (1987: 41) fügen hinzu, daß Umweltstraftäter meistens Bürger sind, "die im Rahmen ihres Alltagslebens - nicht zuletzt bei ihrer Berufsausübung - straffällig werden"²²³.

Unsere Teilnehmer weisen verschiedentlich auf den Sozialstatus des Umweltstraftäters hin, auf das Phänomen des "white collar crime" - auch hier wird die Parallelität zwischen unseren Befragungsergebnissen und der polizeilichen Auffassung ersichtlich, weisen doch sowohl Lotz als auch Kube und Seitz auf die Verbindungen zwischen Umweltkriminalität und Wirtschaftskriminalität sowie auf die "Atypik" des Umweltstraftäters hin²²⁴, der, wie Kube und Seitz (1987: 41) es ausdrücken, "nicht zu den psychisch oder sozial 'deformierten' Delinquenten" gehört.

Schulze und Lotz (1986: 15) präzisieren dieses Täterbild, wenn sie für die schwerwiegende, organisierte Kriminalität in der "Abfallbranche" unterstellen, der verantwortliche

²²² Ähnlich beschreiben auch Kube und Seitz (1987:41) den Umweltstraftäter: Umweltstraftäter sind "meistens gesellschaftlich angepaßte Normalbürger".

²²³ Hier bestätigt sich das Täterbild, das Wittkämper, Gerlach u.a. mit Stand 1984 zeichnen; wie wir im ersten Teil dieser Arbeit erfahren, gehen die Autoren ebenfalls von berufstypischen Delikten aus.

²²⁴ Lotz (1986: 290) spricht von einem atypischen Täterkreis im Vergleich zur allgemeinen Kriminalität.

Täterkreis setze "sich oft aus Kaufleuten, leitenden Angestellten und Ingenieuren mittlerer und großer Betriebe zusammen". Diese Umweltstraftäter zeigen die bereits angesprochenen Merkmale eines Wirtschaftsstraftäters. Diese "intelligenten Täter" sind, so Schulze und Lotz, "sozial mächtig, argumentationsstark, gewinnorientiert, sie nehmen Umweltschädigungen billigend in Kauf und weisen eine starke Verbindung zur Wirtschaftskriminalität auf". Daß dieses Täterbild nicht allein gelten kann, werden wir später sehen. Zunächst wollen wir in Augenschein nehmen, ob das eben entworfene Täterbild des "eigentlichen Umwelttäters" (vgl. Schulze/Lotz (1986: 15) dem des "statistischen Umweltstraftäters" gleicht.

Der "echte" Umweltstraftäter ist der, der die überhaupt begangenen Delikte verübt, nicht der Umweltstraftäter, der die statistisch erfaßten, d.h. die entdeckten bzw. verfolgten Delikte verübt. Diese Differenzierung ist notwendig, denn der statistische Umweltstraftäter erscheint völlig anders. Schulze und Lotz (1986: 14) bemühen das Umweltbundesamt, das in Auswertung der Polizeilichen Kriminalstatistik folgendes Täterbild entwirft: "... der Umweltstraftäter ist deutscher Staatsbürger, männlichen Geschlechts, zwischen 40 und 60 Jahre alt und kriminalpolizeilich noch nicht in Erscheinung getreten. In der Regel begeht er die Tat alleine. Er hat die Volksschule besucht und ein regelmäßiges Einkommen ..."²²⁵.

In dieser Täterbeschreibung fehlt eine Zuordnung zu einem Bereich der Tatbegehung (etwa: industriell/gewerblicher oder privater Bereich) völlig. Doch läßt sich das Bild durch die Auswertung der Statistiken von Rüther (1986: 118 ff) ergänzen, der zufolge auch der statistische Umweltstraftäter im Bereich Industrie und Gewerbe zu suchen

²²⁵ Umweltschutzdelikte 1976-1981. Texte Umweltbundesamt. Auswertung der Polizeilichen Kriminalstatistik. Zitiert nach Schulze/Lotz (1986: 14).

ist. Allerdings macht Rütter (1986: 118) darauf aufmerksam, daß es sich bei dieser Gruppe in vielen Fällen um "sehr viele kleinere und auch Kleinstbetriebe" handelt²²⁶.

Und ähnlich wie unsere Befragungsteilnehmer einen erheblichen Kriminalitätsanteil (für die Umweltkriminalität unter Einschluß des Dunkelfeldes) im privaten Bereich vermuten, zeigen die Zahlen bei Rütter einen derartigen Anteil für den statistischen Umwelttäter: Private Täter stellen die drittgrößte Tätergruppe nach dem Industrie-, Gewerbetäter und dem Schiffsbetriebstäter dar.

Auch für den statistisch erfaßten Umweltdelinquenten gilt, daß er ein "wohlsituierter Bürger" und ein im Vergleich mit anderen Deliktsbereichen untypischer ist. Von Rütter (1986: 129) wird der "überwiegende Anteil der sozialen Mittelschicht" als Auffälligkeit festgestellt, wodurch sich "die soziale Struktur der Umwelttäter erheblich von der der klassischen Straftäter (unterscheidet)".

Betrachtet man die weiteren Ergebnisse von Rütter (1986: 130-131) über die Position des Täters bei Tatbegehung, so werden in seiner Untersuchung die Ausführungen von Wittkämper, Gerlach u.a. aus dem Jahre 1984 sowohl bestätigt als auch differenziert: Während in bestimmten Bereichen in erster Linie ausführende Arbeitnehmer belangt werden, sind es in anderen "Personen mit Aufsichtsfunktionen". Im industriell/gewerblichen Bereich wird vor allem gegen Inhaber und Leiter von kleineren und Kleinstbetrieben ermittelt, nach Rütter sind jedoch "vermehrt Versuche zu regi-

²²⁶ Zu beachten ist bei der Zitation von Rütter, daß er die Statistiken als Mittel benutzt, um herauszuarbeiten, "welche Täter und welche Deliktsgruppen im einzelnen von der strafrechtlichen Kontrolle betroffen sind" (1986: 118). Vor diesem Hintergrund dienen die hier angeführten Ausführungen von Rütter lediglich dazu, die gravierenden Unterschiede zwischen dem statistischen Täterbild und dem, das aus der kriminalpolizeilichen Praxis entwickelt wurde, zu verdeutlichen - so werfen wir hier auch einen kurzen Blick auf die Spezifika der Verfolgung von Umweltdelikten.

strieren, sich auch dort (bei den betroffenen Großbetrieben, MWN) an die verantwortliche Leitung heranzuwagen"²²⁷.

Wir haben das statistische mit dem polizeilich entworfenen Täterbild verglichen und konnten feststellen: Die Täterbilder sind sehr unterschiedlich. Während sich der "echte" Umweltstraftäter aus Sicht der Kriminalpolizei, wie wir ihn bisher beschrieben haben, im Laufe der Beschreibung immer mehr als "der typische Wirtschaftsstraftäter" erwies, "der seine Taten bewußt plant und durchführt" (Schulze/Lotz 1986: 15), handelt es sich bei statistischen Umwelttäter in den meisten Fällen um den Bagatelltäter, um den Handelnden in Abhängigkeit²²⁸.

Es stellt sich nun die Frage, ob die Täter-Vorstellungen auf seiten der polizeilichen Praxis und die Täter-Vorstellung, die die Statistik nahelegt, völlig unvereinbar sind. Doch deuteten wir bereits an, daß die Konzentration auf den bewußt kriminellen, gewinnorientierten Umwelttäter nur ein Aspekt eines Täterprofils darstellt. So konstatieren die Teilnehmer der Delphi-Befragung zwar ebenfalls als wesentliche Ursachen bzw. Motive für umweltkriminelles Handeln finanzielle Erwägungen wie das Erzielen von Gewinn oder die Vermeidung von Kostenbelastungen. Die Mehrheit der Experten betont jedoch, man müsse davon ausgehen, daß diese Motive ausschließlich für vorsätzliche Delikte greifen und nur für die geringere Anzahl der Fälle Geltung

²²⁷ Dennoch bestätigt Rüther (1986: 244) mit diesem Ergebnis eine Aussage von Wittkämper, Gerlach u.a., wenn er ausführt: "Je größer die Definitions- und Beschwerdemacht (z.B. bei industriellen und gewerblichen Tätern), desto geringer das tatsächliche Kriminalisierungsrisiko und umgekehrt".

²²⁸ vgl. dazu die Auswertungen der Statistik von Rüther (1986) nach Deliktsschwere, die für die Stichprobe ein derartiges Ergebnis erbrachte (anzumerken bleibt, daß die Einordnung der Delikte nach bestimmten Schweregraden mit stark subjektiven Elementen versetzt angesehen werden muß, so daß diese Auswertungen sicherlich mit Vorsicht zu verwenden sind).

erlangen und als Vermeidung von Kostenbelastungen in der Industrie vor allem in kleinen und mittleren Betrieben eine Rolle spielt²²⁹.

Neben diesen Umweltstraftaten und -straftätern spielen im Deliktsbereich Umweltkriminalität jedoch auch andere Delikte und Tätergruppen eine Rolle, wie unsere Teilnehmer annehmen:

- Ein großer Teil der Delikte sind fahrlässige Delikte, die ursächlich begleitet sind von Wissensmängeln, vor allem dem mangelnden Wissen um alternative Möglichkeiten. Bei fahrlässigen Taten ist davon auszugehen, daß dem Delinquenten die Kriminalität des eigenen Tuns nicht bewußt ist.
- Im privaten Bereich sind es vor allem leichte Delikte, die verübt werden und bei denen wesentliche Ursachen im mangelnden Kriminalitätsbewußtsein, aber ebenso in einem allgemeinen Mangel an Umweltbewußtsein liegen.

Schulze/Lotz (1986: 15) sprechen von "Herrn Biedermann" und "Herrn Jedermann", vom Fahrlässigkeitstäter und vom Verursacher von Betriebsunfällen. Die durch diese Tätergruppen verursachten Schäden können "unvorstellbare Kosten und große Umweltschäden bewirken" (1986: 16), partiell durch ein menschliches Fehlverhalten, partiell durch kumulative Wirkungen, und daher sind auch diese "kleinen Umwelttäter" wesentlicher Bestandteil eines Täterprofils.

Zusammenfassend wollen wir festhalten - und hier sind sich polizeiliche Praxis und unsere Experten einig: Nach den vorliegenden Aussagen der Experten und den aus der Praxis resultierenden Beobachtungen findet sich der Umwelttäter in allen möglichen Bereichen; schwere Umweltkriminalität bis hin zur organisierten ist am ehesten im industriellen und gewerblichen Bereich zu vermuten.

²²⁹ vgl. dazu auch Kube/Seitz (1987: 42).

Strafrechtlich sind die verübten Delikte jedoch differenziert zu bewerten (auf die Frage von Kriminalisierung und Entkriminalisierung gingen wir in Teil zwei ein - wir werden auch in diesem Teil darauf zurückkommen).

C. ANZEIGENDE UND BEOBSACHTER

I. Positives und Negatives im allgemeinen

Die Delphi-Befragung ergab: Das Anzeigeverhalten sowohl von Bürgern als auch von Behörden ist einer der relevanten Faktoren, die Einfluß nehmen auf die Entwicklung der Umweltkriminalität. Positiv beeinflußt wird das Anzeigeverhalten durch Betroffenheit, Wissen²³⁰ und Umweltbewußtsein²³¹.

Rüther (1986: 193-196), bei dessen Ausführungen die Differenzierung zwischen Anzeigeerstatte und Hinweisgeber zu beachten ist, fügt ergänzend die "persönliche Beziehung" zwischen Täter und Hinweisgeber hinzu, die insbesondere bei Delikten im Nachbarschaftsbereich (privat und industriell/gewerblich) die Bereitschaft zur Meldung bzw. Anzeigeerstattung verstärkt, im industriell/gewerblichen Bereich dagegen im Falle der sozialen Abhängigkeiten zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer eine Meldung eher verhindert, so daß Rüther (1986: 194-195) zu der Annahme gelangt, "daß auch ökologisch gravierende Fälle mit kriminellem Deliktscharakter nur eine relativ geringe Chance besitzen ... angezeigt zu werden".

Ein verstärktes Anzeigeverhalten wird demnach einerseits als für die Bekämpfung der Umweltkriminalität notwendig erachtet, andererseits sehen unsere Experten mögliche nega-

²³⁰ Rüther (1986: 197) ist allerdings im Hinblick auf die Möglichkeiten einer umfassenden Wissensvermittlung skeptisch: Für die Aufdeckung und Weitermeldung von gravierenden Umweltverschmutzungen bzw. -delikten ist ein fundiertes ökologisches Wissen vonnöten, das "jedoch für den einzelnen, auch noch so engagierten Bürger so gut wie unerreichbar" ist.

²³¹ Auch Rüther (1986: 6-7) stellt die These auf, daß "eine Steigerung des Umweltbewußtseins und der Umweltschutzensensibilisierung in der Gesellschaft auch zu einer vermehrten Wahrnehmung und Registrierung von Umweltverschmutzungen führen (müßte)".

tive Auswirkungen und Gefahren eines verstärkten Anzeigenaufkommens von Bürger- und Behördenseite: eine raffiniertere Tatausübung, Denunziantentum, die Aufblähung der Ermittlungsfälle und eine Überlastung der Behörden werden als mögliche Negativkonsequenzen genannt.

Rüther (1986: 191) erwähnt eine besonders interessante Negativkonsequenz, die aus der gesteigerten Aufmerksamkeit für Umweltprobleme und aus der gewachsenen Möglichkeit, Umweltverschmutzungen zu kriminalisieren, resultiert: Er berichtet an einem Beispiel über einzelne Polizisten, die "zum Teil auf die Anwendung von Umweltschutznormen zurückgreifen, um allgemein 'mißliebige und aufmüpfige' Personen reglementieren zu können". Dies entspricht den Ansichten einiger unserer Teilnehmer, die als Motive für Anzeigen die Freude am Denunzieren, die Instrumentalisierung des Umweltrechts für Nachbarstreitigkeiten²³² u.ä. nannten.

Insbesondere die letztgenannten Folgen weisen auf ein Problem hin, das uns bereits im Kontext der Delphi-Befragung beschäftigte und hier noch einmal aufgegriffen werden soll: die zunehmende Kriminalisierung von Bagatelldelikten.

II. Anmerkungen zur Kriminalisierung von Bagatelldelikten

Die Bereitschaft der Polizei, sich mit Umweltdelikten zu beschäftigen, ist groß. Das wird sowohl von unseren Experten, die der Polizei partiell sogar "Übereifer" vorwerfen, als auch von Rüther (1986) konstatiert, die die steigende Zahl der registrierten Umweltdelikte als Indiz für eine derartige verstärkte Aktivität der Polizei bewertet. Außerdem zeigen die aktuellen, umfassenden Darstellungen zur Umweltkriminalität aus polizeilicher Feder (als Beispiele: Schulze/Lotz 1986; Klumbies 1986), daß die Polizei ein Arbeitsfeld entdeckt hat.

²³² Vgl. ähnlich Rüther 1986: 194.

Die Kriminalisierung von Umweltdelikten ist zunächst direkte Folge der Einstellung der Straftaten gegen die Umwelt ins Strafgesetzbuch, durch die Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichte eine partiell neue Aufgabe erhielten und vermehrt Verhaltensweisen als "kriminell" definieren können.

Die Polizei, die wir herausgreifen wollen, ist in ihrer Funktion als Organ der sozialen Kontrolle eine der wesentlichen Instanzen, die als "Rekrutierungsinstitutionen in den Status des Abweichenden" (Sack 1978: 342) gesehen werden müssen. In der Perspektive des Labeling-Ansatzes definiert die Polizei Verhalten zunächst als normwidrig bzw. kriminell; aus der Sicht der Polizei ist ihre genuine Aufgabe die Entdeckung und Verfolgung von normwidrigem Verhalten; in der Terminologie von Klumbies (1986: 148) hat die Polizei den "schwierigen Auftrag", "'... strafbare Handlungen zu erforschen und die Verdunkelung der Sache zu verhüten'".

Die Kriminalisierung von Umweltdelikten erfolgt jedoch auch aus anderen Gründen. Wir erwähnten bereits die Instrumentalisierung der Meldung, Anzeige und Verfolgung einer Umweltverschmutzung für andere Zwecke. Hier wollen wir weitere Gründe sammeln:

Die Einrichtung von Spezialdienststellen der Polizei führt dazu, daß diese unter Legitimationsdruck geraten. Rüther (1986: 61) hält fest, daß die Rechtfertigung im gesamten Polizeibereich "häufig und leider nicht immer adäquat über den rein quantitativen PKS-Output (geschieht), ohne dabei die Gewichtung und den Zeitaufwand einzelner Fälle berücksichtigen zu können". Demnach ist die zunehmende Kriminalisierung auch Folge des Selbsterhaltungstriebes, aber auch des (zu begründenden) Expansionsdranges von spezialisierten Polizeieinheiten, d.h. von Interessehaltern.

Aufgrund der verwaltungsakzessorischen Gestaltung des Umweltstrafrechts, auf die wir noch näher eingehen werden, hat die Polizei "vor allem Zugang zu den weniger gravierenden Bagatelldelikten" (Rüther 1986: 162)²³³.

Die Antworten unserer Delphi-Teilnehmer, aber auch die Ausführungen von Rüther (1986) zum Verhalten von Bürgern in bezug auf Meldung bzw. Anzeige von Umweltverschmutzungen und -delikten verdeutlichen, daß die Aufforderung zu einem vermehrten Anzeigeverhalten der Bürger und vor allem ein reales verstärktes Anzeigeaufkommen - von dem z. B. Rüther (1985: 6-7) bereits heute ausgeht - zwar einerseits eine verstärkte Registrierung und möglicherweise Ahndung von Umweltdelikten zur Konsequenz hat. Wegen der zahlreichen Entdeckungsschwierigkeiten handelt es sich dabei in erster Linie um Bagatelldelikte - wie von Rüther (1985: 7) betont wird und wie es wohl auch der Realität entspricht²³⁴.

Es stellt sich die Frage, ob eine derartige Aufblähung der Bagatellkriminalität der Sache (= Bekämpfung und Eindämmung der Umweltkriminalität) dienlich ist. Es stellt sich die Frage, ob nicht eine Ahndung von Bagatelldelikten nach dem Ordnungswidrigkeitenrecht (analog zum Verkehrsrecht) die angemessenere Lösung wäre, wie es einer der Diskussionspartner (in einem mündlichen Gespräch) für fahrlässige Delikte vorschlägt.

Wenn Bürger in erster Linie in der Lage sind, Bagatellkriminalität zu erkennen und zu melden, ist mit Rüther (1986:

²³³ Sack (1986: 403) führt in bezug auf durchgeführte Verfahren ebenfalls aus, daß "die Mehrzahl der Verfahren relativ geringfügige Verstöße betrifft". Er verdeutlicht jedoch, daß "dies .. bei der sogenannten 'klassischen' Kriminalität nicht anders (ist)".

²³⁴ Dieser Meinung ist auch ein Teilnehmer Polizei, der vermutet: "Erhöhte Anzeigebereitschaft dürfte zu mehr Bagatellkriminalität führen und den tatsächlichen Kriminalitätsgehalt dieser Delikte verschleiern".

108) zu überlegen, ob nicht die Einrichtung von Anlaufstellen wie etwa der eines "Grünen Telefons" bei den Regierungspräsidien, das mit einem Sachbearbeiter besetzt ist, der die eingehenden Meldungen an die jeweils zuständige Verwaltungsbehörde weitergibt, eine Möglichkeit darstellt, eine zunehmende Kriminalisierung von Bagatellfällen zu verhindern. Die Bearbeitung derartiger Bagatellfälle durch die informierte Verwaltungsbehörde vermindert die Kriminalisierungschance erheblich, und so stellt Rüther fest: "Das 'Grüne Telefon' ist eine Einrichtung, die die von Bürgern festgestellten Umweltbelastungen und Verschmutzungen tendenziell eher aus dem strafrechtlichen Verfolgungsbereich heraushält und eher anderen verwaltungsrechtlichen Reaktionen und Lösungswegen zuführt".

III. Anzeigepflicht

Die obige kurze Darstellung zur Kriminalisierung von Bagatellkriminalität verdeutlicht bereits, daß zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Polizei, aber auch die Bürger einerseits vor allem zur Kriminalisierung von Bagatellfällen, andererseits aber auch zur Ausschöpfung des Dunkelfeldes im Bagatellbereich beitragen. Die gravierenden Delikte fallen dagegen vorwiegend in den Überwachungsbereich der Verwaltungsbehörden, eine Tatsache, vor deren Hintergrund Rüther (1986: 162) die Forderung der Polizei nach besseren Zugangschancen z.B. über eine Anzeigepflicht der Behörden verständlich findet. Der Auseinandersetzung um Anzeigepflichten wollen wir nun unsere Aufmerksamkeit zuwenden.

Obwohl gerade dem Anzeigeverhalten der Behörden große Bedeutung beigemessen wird, fordern fast ausschließlich Behörden- und Medienteilnehmer eine generelle Anzeigepflicht der Behörden²³⁵. Die Mehrzahl der Experten unter-

²³⁵ Daß diese Forderung insbesondere von polizeilicher Seite gestellt wird, wurde oben bereits erwähnt.

stützt diese Forderung nicht, da eine Anzeigepflicht möglicherweise gravierende negative Folgen hätte²³⁶. Eine Anzeigepflicht der Behörden bei schweren Fällen wird allerdings als angemessen bewertet.

Wir wollen noch einen Augenblick bei der Debatte um Anzeigepflichten verweilen und illustrieren, warum weder die Experten noch wir eine endgültige Entscheidung über die Notwendigkeit einer behördlichen Anzeigepflicht treffen wollen²³⁷: Rüther (1986: 247), der die Forderung der Polizei nach einer Anzeigepflicht "verständlich findet, wie wir erfuhren, kommt in seiner Untersuchung schließlich zu dem Ergebnis, daß eine Anzeigepflicht notwendig ist, wenn man gravierende Umweltdelikte wirksam bekämpfen will. Er begründet seine Forderung damit, daß der "Zugang zu den gravierenden Delikten .. tendenziell eher über die Verwaltungsbehörden (läuft)". Zur systematischen Verbesserung des Zugangs zu diesen Delikten hält er die Einführung einer Anzeigepflicht für ein geeignetes Instrument.

Es ist jedoch aufgrund vorliegender Erfahrungen in Zweifel zu ziehen, ob eine Anzeigepflicht tatsächlich die gewünschten Konsequenzen zeitigt, denn Kube und Seitz (1987: 43) berichten z.B., daß in Österreich eine solche Pflicht für öffentliche Dienststellen "bei allen Offizialdelikten" existiert, "ohne daß dies allerdings im Umweltsektor zu auffälligen Verurteilungszahlen geführt hätte".

²³⁶ Wie einige unserer Teilnehmer weisen Kube und Seitz (1987: 43) z.B. darauf hin, daß "die an sich notwendige Kooperation von Unternehmen und Umweltbehörden durch eine Anzeigepflicht nachhaltig beeinträchtigt werden könnte".

²³⁷ vgl. auch Meinberg (1984: 161), der im Hinblick auf eine Anzeigeverpflichtung bei schwerwiegenden Verstößen schreibt: "die Effizienz dieser Maßnahmen ... kann jedenfalls gegenwärtig und von hier noch nicht beurteilt werden".

IV. Amtsträgerhaftung

Im Hinblick auf das viel diskutierte Problem einer Amtsträgerhaftung kommen die Teilnehmer der Delphi-Befragung mehrheitlich zu dem Ergebnis, einer Amtsträgerhaftung sei unter der Maßgabe zuzustimmen, daß es Trägheit und Duldungen von gravierenden Umweltverstößen seitens der Verwaltungsbehörden gibt (die in der ersten Runde von etlichen Teilnehmern als Probleme gesehen wurden²³⁸).

Keine Aussagen machten unsere Experten über die Umsetzung einer derartigen Haftung. Doch erinnern wir uns: Bereits im ersten Teil dieser Arbeit diskutierten wir anhand der Darstellung von Wittkämper, Gerlach u.a. (1984) das Problem einer Amtsträgerhaftung. Dort führten wir aus, daß die Haftung von Amtsträgern zu den kontrovers diskutierten Problemen im Zusammenhang der Umweltkriminalität gehört. Entgegen der von Wittkämper, Gerlach u.a. (1984) geäußerten Meinung, eine Amtsträgerhaftung sei notwendig, schlossen wir uns der Ansicht von Sack (1986) an, der betont, eine Haftbarmachung von Amtsträgern sei möglich, obwohl es keinen derartigen Straftatbestand gibt. Diese Position wird den Ausführungen von Klumbies (1986: 154) zufolge auch von der Bundesregierung geteilt, die die Lösung des Problems der Rechtsprechung überlassen will. Daraus leitet Klumbies die Forderung nach der Einleitung von Ermittlungsverfahren gegen Amtsträger ab, und er fügt hinzu: "Die rechtlichen Voraussetzungen dazu bestehen"²³⁹.

²³⁸ Vgl. dazu auch die Beispiele bei Klumbies (1986: 154).

²³⁹ Klumbies (1986: 155) weist in diesem Kontext auf ein Dilemma der Polizei hin: Einerseits ist sie auf die Kooperation mit den Verwaltungsbehörden angewiesen, andererseits "gerät sie sehr leicht in die Rolle des penetran-ten Kontrolleurs oder gar des Strafverfolgers der Behördenbediensteten". Der Autor beklagt die aus diesem Dilemma resultierenden Probleme der Zusammenarbeit, auf die wir später genauer eingehen werden.

Bei einer Auseinandersetzung um eine Strafbarkeit von Amtsträgern ist - wie bei allen Aspekten der Bekämpfung der Umweltkriminalität - auch die Möglichkeit negativer Konsequenzen einer Maßnahme zu erörtern. Auf eine derartige macht Meinberg (1984: 161) aufmerksam: "So ist im Zuge der jüngeren Diskussionen um die 'Amtsträgerstrafbarkeit' verschiedentlich bereits eine starke Verunsicherung der unteren Verwaltungszweige festzustellen, die sich in einem verstärkten Vorlageverhalten und in einer noch weiter gesunkenen Informationsbereitschaft gegenüber der Strafverfolgung niederschlagen". Eine derartige Folge wäre jedoch - geht man von der Notwendigkeit einer Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsbehörden und Polizei aus - fatal für eine wirksame Bekämpfung der Umweltkriminalität.

D. BEHÖRDENHANDELN

Zunächst wollen wir alle Behörden und Organe, die ihre Rolle im Handlungsfeld Umweltkriminalität zu spielen haben, im Zusammenhang betrachten: Die Experten konstatieren zahlreiche Defizite für alle Organisationen. Sie stellen fest: Zu verzeichnen sind erhebliche Wissensmängel der Behörden, und zwar Wissensdefizite vor allem im naturwissenschaftlich-technischen Bereich und vor allem bei Polizei und Justizbehörden. Es mangelt den Behörden an Einsicht in und Wissen und Bewußtsein um Umweltbelange²⁴⁰. Die Ausstattung der Behörden ist mangelhaft.

Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden, insbesondere zwischen den Verwaltungsbehörden und den Organen der Strafverfolgung, funktioniert nur schlecht. Eine gewisse Rolle spielen hierbei Fragen der Verschiedenartigkeit von Aufgaben und Zielen²⁴¹ (z.B. Prävention vs. Strafverfolgung) und das Problem der Verwaltungsakzessorietät. Der Kompetenzwirrwarr zwischen den Behörden, aber auch zwischen Bund, Ländern und Gemeinden hemmt ein effektives Handeln der Behörden.

Entsprechend den festgestellten Defiziten formulieren die Experten ihre Forderungen und Veränderungs- bzw. Verbesserungsvorschläge. Im Schwerpunkt treten die Teilnehmer einerseits für Maßnahmen ein, die die Voraussetzungen für effektives behördliches Handeln verbessern (Qualifikation und Ausbildung, apparative und technische Ausrüstung). Andererseits propagieren die Teilnehmer Maßnahmen, die die Zusammenarbeit der Behörden und das Verständnis der

²⁴⁰ Das gilt sowohl für die Verwaltungsbehörden als auch für Staatsanwaltschaften und Gerichte.

²⁴¹ Hier sei erinnert an die von uns im ersten Teil betonte Notwendigkeit der Berücksichtigung von organisationssoziologischen Erkenntnissen.

verschiedenen Behörden füreinander positiv beeinflussen könnten.

Mit diesen Feststellungen und Forderungen stehen unsere Experten nicht allein: Immer wieder wird auch in der Literatur auf die erheblichen Wissensmängel und, daraus abgeleitet, auf die Ausbildungs- und Fortbildungserfordernisse hingewiesen²⁴².

Erinnern wir uns an die Expertenäußerungen über die Wissens- und Qualifikationsmängel insbesondere im naturwissenschaftlich-technischen Bereich und insbesondere auf seiten der Polizei, so wurde bereits in Teil zwei der Untersuchung deutlich, daß auch die Polizei selbst diese Difizite erkannt hat²⁴³ - entsprechend stellt sie auch ihre Forderungen: Steinke (1985: 363) weist auf die Erfordernis von naturwissenschaftlichem Sachverstand hin, "den die Polizei in erhöhtem Maße bei der Bekämpfung der Umweltkriminalität benötigt", und er sieht einen enormen "Ausbildungs- und Fortbildungsbedarf für die Polizei" (1985: 364).

Darüber hinaus empfiehlt Meinberg (1984: 159) aufgrund des partiell untypischen Täterkreises, mit dem die Polizei "besonders im Falle gewerblich und behördlich veranlaßter Handlungen" konfrontiert wird, eine Ausbildung, die "nicht nur technische Inhalte umfassen sollte".

Ebenso geht man auf die Erfordernis von Sachwissen in Gerichtsverfahren ein: "Umweltschutzprozesse sind halbe Techniklektionen. In diesem (einem Beispiel-, MWN) Verfahren

²⁴² Die Einigkeit verwundert nicht - sind unsere Experten doch selbst Mitglieder der Organe, deren Unwissenheit beklagt wird, oder aber Betroffene dieses Unwissens. Auf die Perspektiven, aus denen heraus Unwissen konstatiert wird, gingen wir im Kontext der Delphi-Befragung ein.

²⁴³ Das erweist sich auch an den beiden Darstellungen von Schulze/Lotz (1986) und Klumbies (1986), die beide auch als "Handbücher" für den engagierten Polizisten zu lesen sind.

sind chemische Grundkenntnisse nötig" schreiben Gleich und Tügel (1985: 40).

Rüther (1986: 245) bestätigt das (wachsende) Konfliktpotential zwischen Verwaltungsbehörden und Polizei, das aus der zunehmenden Kriminalisierungsbereitschaft auf seiten der Polizei einerseits und andererseits aus "der im Vergleich dazu weit weniger entwickelten Kriminalisierungsbereitschaft der Verwaltungsbehörden" erwächst, auf die auch Meinberg (1984: 160) hinweist. Wie die Delphi-Teilnehmer begründet Rüther (1986: 245) sein Urteil mit den unterschiedlichen Verfahrensweisen (die Verwaltungsbehörde will Umweltschutz mit den ihnen zur Verfügung stehenden verwaltungsrechtlichen Mitteln erreichen) und mit dem "stärkeren Abhängigkeitsverhältnis von den jeweiligen Normadressaten".

Zu beachten sind sicherlich auch die verschiedenen Ziele, die die Verwaltungsbehörden zu verwirklichen trachten, die zu Zielkonflikten im Rahmen der Verwaltungsbehörden führen müssen bzw. können und das Verhältnis der Verwaltungsbehörden zu den Strafverfolgungsbehörden weiter belasten; auf derartige Konflikte weisen z.B. Hucke und Ullmann (1980: 119-120) hin.

Rüther (1986: 245) weist zudem auf die Problematik unterschiedlicher Rechtsgutauffassungen hin, die aus den unterschiedlichen Aufgabenstellungen erwachsen: Die Verwaltungsbehörden legen ihrem Handeln z.B. einen im Vergleich zur Interpretation der Polizei völlig anderen Verunreinigungsbegriff zugrunde.

Daß eine Zusammenarbeit erforderlich ist, betonen Schultze/Lotz (1986: 85) aus polizeilicher Sicht in der Darstellung der Konsequenzen der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts: "Ohne eine umfassende Zusammenarbeit mit der zuständigen Verwaltungsbehörde ist eine Aufklärung

von Umweltdelikten kaum denkbar"²⁴⁴. Da die Autoren vermuten, daß die Verwaltungsbehörden die Zusammenarbeit mit der Polizei als "neue Belastung" empfinden, fordern sie "eine aufgabengerechte Personal- und Sachausstattung".

Obwohl die Experten das gegenwärtige Handeln der Polizei in vielerlei Hinsicht kritisieren, betrachten sie die Polizei als einen Akteur im Handlungsfeld Umweltkriminalität, der bei der Verfolgung von Umweltstraftaten eine hervorragende Rolle spielt. Betrachtet man zu diesen Ausführungen Stellungnahmen von polizeilicher Seite, so wird deutlich, daß die Polizei die Bekämpfung der Umweltkriminalität als ihre Aufgabe erkannt hat²⁴⁵.

Die Bedeutung des polizeilichen Handelns im Bereich der Prävention, das heißt die Bedeutung für eine verstärkte Normverankerung und ein gesteigertes Kriminalitätsbewußtsein, wird von den Experten als nicht so bedeutend eingeschätzt.

Die Einrichtung von speziellen Behörden, die sich ausschließlich der Verfolgung und Ahndung von Umweltdelikten widmen oder als "autonome" Kontrolleinrichtungen fungieren, aber auch die einseitige Stärkung der Verwaltungsbehörden ist nach Einschätzung der Mehrheit der Experten kein Weg, um das Handeln der Behörden im Hinblick auf die Eindämmung von Umweltkriminalität zu effektivieren.

²⁴⁴ vgl. dazu auch eine frühere Äußerung von Lotz (1985: 69): Im "Interesse der Täterermittlung und der Gefahrenabwehr sollte man aber die Behörden solange wie möglich als Zeugen und Informationsgeber behandeln".

²⁴⁵ vgl. z.B. Schulze/Lotz (1986) und auch das Themenheft des Deutschen Polizeiblattes "Umweltschutz aus polizeilicher Sicht" (1984). Diese Aufgabe stellte sich der Polizei in geringerem Maße allerdings auch vor der Einstellung der Straftaten gegen die Umwelt ins Strafgesetzbuch im Jahre 1980, wie Peter (1984: 8) ausführt.

Dagegen sieht Rüther (1986: 246; 249-250) die Spezialisierung der Polizei im Rahmen von speziellen Einsatzgruppen und auch die Schaffung von speziellen Strafkammern als notwendig an, um eine Qualitätssteigerung der strafrechtlichen Kontrollpraxis zu erreichen. Eher als Hoffnung denn als Forderung werden auch von Kube und Seitz (1987: 44) die organisatorischen Maßnahmen, die bei Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichten durchgeführt wurden, begrüßt. Sie vermuten, daß sich durch die Einrichtung von spezialisierten Dienststellen das Sanktionsverhalten geändert hat.

E. UMWELTBEBWUßTSEIN UND WISSEN

I. Zur Bedeutung von Umweltbewußtsein

Die Untersuchung ergab, daß Umweltbewußtsein als ein relevanter, wenn nicht als der Faktor im Handlungsfeld Umweltkriminalität bewertet werden muß. Erinnern wir uns: etwa die Hälfte der Teilnehmer entscheidet, daß Umweltbewußtsein notwendige Voraussetzung für die Eindämmung der Umweltkriminalität ist, die andere Hälfte bewertet Umweltbewußtsein als wichtigen Faktor.

Die Befragten erachten ein ausgeprägtes Umweltbewußtsein und das Gefühl persönlicher Betroffenheit beinahe als Voraussetzung für eine breitere Akzeptanz der Normen, die mit der Einstellung der Straftaten gegen die Umwelt in das Strafgesetzbuch größeres Gewicht erhalten sollten.

II. Umweltbewußtsein und Wissen - gegenwärtiger Stand

Umweltbewußtsein und Normakzeptanz sind heute in der Gesamtgesellschaft nur ungenügend ausgeprägt bzw. verankert, auch wenn es einzelne positive Entwicklungen zu verzeichnen gilt - das wurde in unserer Darstellung deutlich. Fassen wir noch einmal zusammen:

- Für industrielle Klein- und Mittelbetriebe und für die Bevölkerung stellen die Experten fest, daß das Wissen um den 28. Abschnitt des Strafgesetzbuches "Straftaten gegen die Umwelt" gering ist. Dagegen ist das Wissen um die Tatbestände des Umweltstrafrechts in großen Unternehmen und bei den Behörden recht umfassend.
- Der Gedanke, daß Umweltschutz notwendig ist, ist zumindest in Teilen der Industrie, insbesondere in großen Unternehmen, durchaus verbreitet und auch verhaltenswirksam.

- Der Wille, in den Umweltschutz zu investieren, ist in der Industrie und besonders in Regierung und Verwaltung recht ausgeprägt.
- Andererseits stellen die Delphi-Teilnehmer fest: Die Bevölkerung ist nur wenig gewillt, finanzielle Opfer für den Umweltschutz zu bringen.

Dies berichtet auch Fietkau (1984: 88) als Ergebnis einer Allensbach-Umfrage aus dem Jahre 1977 in bezug auf Maßnahmen zur Energieeinsparung. Dort wurde festgestellt, daß "politische Maßnahmen ... wie die Erhöhung des Strompreises, .. nur von einer geringen Zahl der Befragten gebilligt (werden)". Fietkau sieht in diesem Ergebnis jedoch keinen Mangel an Umweltbewußtsein, sondern er interpretiert diesen Befund als "den Wunsch der Menschen, autonom zu entscheiden, ihre eigenen Lebensbelange selbst kontrollieren zu können". Wir dagegen schließen uns der Folgerung des Allensbacher Instituts an, daß - wie Fietkau wiedergibt - aus diesem Ergebnis "eine recht bequeme Haltung der Bundesbürger zum Energiesparen" ableitet (zitiert nach Fietkau (1984: 88)). Ähnlich deuten die Ergebnisse einer "Umfrage Hausmüll" (1986) aus dem Sommer 1986 auf ein nur begrenzt wirksames Umweltbewußtsein hin: Die Zeitschrift Umwelt des VDI berichtet, daß 40 bis 50 Prozent der Haushalte (je nach Müllart) fast immer in den Hausmüll werfen; als Gründe werden das Fehlen von Containern und Sammelstellen, aber auch "Bequemlichkeit (sehr wichtiger Grund), der Zeitaufwand ... und die geringen Mengen ... (Unrentabilität des Sammeln)" genannt. Diese Befunde stützen die bereits vorgestellte These von Wittkämper, Gerlach u.a. (1984), der zufolge Umweltbewußtsein als verbales zu bewerten ist, das jedoch nur geringfügige Auswirkungen auf konkretes Handeln hat. Sie erinnern aber auch an die von uns ausgemachte Dissonanz: Einerseits existiert ein (normatives und praktisches) Wissen über Umweltbelange, andererseits wider-

spricht dieses Wissen jedoch anderen Wissensbeständen²⁴⁶.

III. Veränderungen im Umweltbewußtsein und im Wissen - aber wie?

Vor dem Hintergrund der konstatierten Wissens- und Bewußtseinsmängel, die nach Auffassung der Befragungsteilnehmer erhebliche Relevanz für Stand und Entwicklung der Umweltkriminalität hat (vgl. Teil zwei, Kapitel H) stellt sich die Frage, wie Umweltbewußtsein, Wissen und Normakzeptanz zu verstärken sind. Es stellt sich eine Frage, die von unseren Experten mit zahlreichen Vorschlägen und Ideen beantwortet wurde - das haben wir erfahren.

Wir wollen in diesem Diskussionsteil jedoch zunächst einige grundsätzliche Fragen anreißen, die deutlich machen, als welch komplizierter Prozeß die Entstehung, Veränderung und Beeinflussung von Werten und Wertsystemen, die ja, das übernahmen wir von Wittkämper, Gerlach u.a. (1984), in engem Zusammenhang zu sehen sind, beurteilt werden müssen.

Wittkämper, Gerlach u.a. (1984) nehmen eine generationsweite Sozialisation an, die zur Internalisierung der Werte und damit zur Handlungsverbindlichkeit führt.

Es sei die Frage gestellt, ob die Entwicklung so "geradlinig" verlaufen kann, ist doch z.B. davon auszugehen, daß zum einen in einem komplexen politisch/gesellschaftlichen System wie dem unsrigen "eine Vielheit von unterschiedlichen Normensystemen" vorhanden ist, "deren Träger sich aus verschiedenen Gruppen innerhalb der gleichen Gesellschaft rekrutieren" (Sack 1978: 349-350). D.h. aber, daß nicht von einem generationsspezifischen, sondern von gruppenspezifischen Normen- und Wertesystemen ausgegangen wer-

²⁴⁶ In diesem Kontext betrachtet, ist die Begründung der Unrentabilität des Müllsammelns ein Versuch, dem Handeln einen Sinn zu geben und Konsonanz herzustellen.

den muß. Wulff (1983: 11) weist darauf hin, daß (neue) Subkultur-Konzeptualisierungen die Mutterkultur verändern können (oder auch nicht, wie er lakonisch anmerkt).

Der (gesellschaftliche) Entwicklungsprozeß des Wertes Umwelt kompliziert sich, wenn man die Frage stellt, ob angenommen werden kann, daß das Handeln eines Individuums so eindeutig an ein schlüssiges, "ökologisches Wertesystem" geknüpft sein kann²⁴⁷. Dafür wollen wir einige Indizien sammeln:

Es ist davon auszugehen, daß einem Individuum "in seinem kulturellen Kontext ein Reservoir von Verhaltensorientierungen zur Verfügung (steht)" (Sack 1978: 351), die in je spezifischen Situationen aktiviert werden können. Weiter ist davon auszugehen, daß diese Verhaltensorientierungen zwar situationsadäquat sind, aber durchaus mit konfligierenden Werten, Normen, Sitten und Gebräuchen verbunden sein können²⁴⁸.

Auf das Vorhandensein von verschiedenartigen Wertorientierungen geht Renn (1984: 88) ein, der über eine Untersuchung zur Akzeptanz von Kernenergie berichtet und als deren Ergebnis vorstellt, daß die "breite Mehrheit der Befragten .. ein gemischtes Orientierungssystem ausgeprägt (hatte),

²⁴⁷ Zudem muß der Wert Umwelt von den umweltstrafrechtlichen Normen unterschieden werden: Entgegen den Aussagen unserer Experten sei die These eines unmittelbaren Zusammenhangs zwischen Umweltbewußtsein und Normverankerung in Zweifel gezogen: Auch eine Verankerung von Umweltwerten garantiert nicht die Einhaltung der strafrechtlichen Normen. Die Einhaltung von rechtlichen Normen wird ebenso immer beeinflusst von Sanktionen, von der Bekanntheit der Normen, aber auch von der Eindeutigkeit und Verständlichkeit der Normen. Auf diese Phänomene gingen wir im Zusammenhang der Expertenbefragung ein. Zur Erinnerung: Eine (recht große) Minderheit der Befragten ist der Meinung, nur Kontrollen und Bestrafungen könnten zu einer verstärkten Normverankerung führen.

²⁴⁸ vgl. bezogen auf kriminelle Handlungen Sack (1978: 351-352).

bei dem umweltbezogene und wirtschaftsbezogene Werte gleichermaßen wichtig waren".

Noch weiter differenziert Max Weber (1972: 14-15) die Grundlagen menschlichen Handelns in seinen Soziologischen Grundbegriffen: Er differenziert "Typen des Ablaufs von Handlungen" und unterscheidet den Brauch, die Sitte und die Mode. An anderer Stelle (1972: 16-17) geht er auf die Orientierung des sozialen Handelns an einer "legitimen Ordnung" ein, wobei eine derartige Ordnung als Recht "äußerlich garantiert ist durch die Chance (physischen oder psychischen) Zwanges durch ein auf Erzwingung der Innehaltung oder Ahndung der Verletzung gerichtetes Handeln", als Konvention "garantiert ist durch die Chance, bei Abweichung innerhalb eines angebbaren Menschenkreises auf eine ... fühlbare Mißbilligung zu stoßen"²⁴⁹.

Menschliches Handeln resultiert immer aus der situationspezifischen Anwendung all dieser genannten Orientierungssysteme, nicht nur aus der Anwendung von "internalisierten Werten".

Und noch eins: Mehrfach wurde auf das Problem einer Dissonanz im gesellschaftlichen Wissen um Umwelt (= Umweltschutz/Umweltverschmutzung/Umweltkriminalität) hingewiesen. Es ist davon auszugehen, daß Dissonanz psychologisch unangenehm ist und der Mensch versuchen wird, sie zu verringern und Konsonanz zu erreichen²⁵⁰. Gerade im Umweltbereich gibt es zahlreiche Möglichkeiten, das eigene Handeln mit Sinn zu unterlegen, der (subjektiv) rational das

²⁴⁹ Auch die Befragungsteilnehmer sehen derartige Ursachen für menschliches Handeln: Als wesentliche Ursache, die vor allem für die zahlreichen fahrlässigen und leichten Delikte eine Bedeutung erlangt, wurde von etlichen Teilnehmern das Handeln aus Gewohnheit genannt (man handelt, wie man es immer schon getan hat, doch durch eine Gesetzesänderung ist dieses Handeln nun kriminell).

²⁵⁰ Vgl. z.B. die knappe Darstellung der Dissonanztheorie bei Zajonc (1979: 24-27).

jeweilige Handeln legitimiert, insbesondere dann, wenn das Handeln dem (durchaus als notwendig gewußten) Schutz der Umwelt zuwiderläuft.

All dies ist bei einer Betrachtung und Erörterung von möglichen Maßnahmen zu beachten, die ein Umweltbewußtsein schaffen und/oder stärken sollen. Daß es sehr verschiedene Möglichkeiten gibt, umweltgerechtes menschliches Handeln zu fördern, erfuhren wir bereits im Kontext der Befragung.

Insbesondere in der ersten Runde der Befragung wird eine Vielzahl von Strategien genannt. Als die wichtigsten Maßnahmen werden gesehen:

- Informationsvermittlung, Wissensvermittlung und Aufklärung,
- Erziehungsmaßnahmen,
- behördliche Auflagen respektive die Androhung von Bestrafung²⁵¹.

Die wichtigsten Voraussetzungen für eine Ausprägung von Umweltbewußtsein und damit auch für eine Akzeptanz der Normen sind demnach nach Ansicht der Teilnehmer eine entsprechende Erziehung sowie Informationen und Wissen über das Umweltrecht, in erster Linie aber Informationen und Wissen über Umweltprobleme überhaupt, die vor allem durch die Massenmedien und ihre (angemessene) Berichterstattung vermittelt werden²⁵².

Fietkau (1984: 42-55) stellt unterschiedliche Ansätze vor, mit denen versucht wird, die Entstehung ökologischer Werte

²⁵¹ In einer Großen Anfrage im Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 11/172) gehen auch Abgeordnete davon aus, daß eine wirksame Bekämpfung der Umweltkriminalität "einen Beitrag dazu leisten (kann und muß), das Bewußtsein für die Verwerflichkeit einer fortgesetzten Umweltzerstörung zu schärfen und ihr so entschieden entgegenzuwirken".

²⁵² Zur Rolle und Funktionsweisen der Medien vgl. den vorangegangenen Abschnitt.

zu erklären. Im einzelnen handelt es sich um die wahrnehmungspsychologische Hypothese, die kognitionstheoretische Hypothese, die Bedürfnis- und motivationspsychologisch orientierte Hypothese und die Symbolhypothese. Fietkau selbst verwirft all diese Ansätze zugunsten der handlungstheoretischen Hypothese, die auch von Wittkämper, Gerlach u.a. (1984) übernommen wurde.

Aufgrund der Tatsache, daß der Prozeß der Entstehung und Veränderung von Werten in weiten Teilen unbekannt ist, sei die These formuliert, daß bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen, die die Ausprägung und/oder Schärfung des Umweltbewußtseins zum Ziel haben, die Einbeziehung verschiedener Ansätze der Wertentstehung und -veränderung und den aus ihnen ableitbaren Konsequenzen notwendig ist. Um die Behauptung zu erhärten, wollen wir zwei der Erklärungsansätze nach Fietkau (1984: 42-55) vorstellen und diskutieren. Hinzugefügt werden muß, daß die Diskussion sich vorrangig auf Vermutungen stützen muß - die Zusammenhänge sind gegenwärtig als nicht geklärt anzusehen.

Die **wahrnehmungspsychologische** These besagt: "Ökologische Werte entstehen durch die unmittelbare Anschauung des Menschen vom sich verändernden Ökosystem und von der zunehmenden Umweltbelastung" (1984: 42). Fietkau stellt (sicher mit Recht) fest, daß persönliche Betroffenheit und Bewertung der politischen Dringlichkeit von Umweltproblemen auseinanderklaffen. Doch läßt sich als Forderung aus dem vermuteten Zusammenhang zwischen Anschauung und Umweltbewußtsein die Forderung nach einer "Beeinflussung" der Wahrnehmung dahingehend ableiten, daß in der Darstellung von Umweltproblemen, die zu einem großen Teil über die Medien erfolgt und Grundlage für die Wahrnehmung von Umweltproblemen ist, versucht werden muß, die persönliche Betroffenheit zu verdeutlichen. Ähnliches gilt für die Umwelterziehung:

Auch in diesem Bereich muß versucht werden, Perzeption und persönliche Betroffenheit zu verknüpfen²⁵³.

Die kognitionstheoretische Hypothese lautet: "Ökologische Werte entstehen durch ein sich änderndes Denken und Wissen über ökologische Problemzusammenhänge bezogen auf die derzeitige Situation des Ökosystems" bzw. über "Problemzusammenhänge, die sich auf erwartete zukünftige Zustände des Ökosystems richten" (1984: 44). Die Forderung unserer Teilnehmer nach der Vermittlung von umfassendem Wissen, nach der interdisziplinären Aufnahme von Umweltthemen in die Erziehung findet hier ihre Berechtigung: Die Vermittlung von Wissen über komplexe ökologische Zusammenhänge ist vor allem relevant für die Stärkung von Umweltbewußtsein (vgl. 1984: 45).

²⁵³ Wie gering unser Wissen über die Entstehung ökologischer Werte und eines Umweltbewußtseins ist, zeigt ein Blick auf Rüther (1986: 6), der den Zusammenhang zwischen Betroffenheit und Umweltbewußtsein ganz anders beschreibt: "Zunehmendes Umweltbewußtsein einer Person führt .. tendenziell bei dieser Person zu einer größeren Betroffenheit von festgestellter Umweltverschmutzung".

F. STIGMATISEURE UND STIGMATISIERUNG

In engem Zusammenhang mit Fragen des Umweltbewußtseins muß die Frage nach der gesellschaftlichen Verurteilung von Umweltdelikten gesehen werden.

"Umweltverschmutzung und -zerstörung sind heute im Bewußtsein der Bürger und der Polizei keine Kavaliersdelikte mehr. Sie werden angezeigt und als Straftaten verfolgt"; mit diesen Worten beginnt der Text einer Großen Anfrage im Deutschen Bundestag vom 15. April 1987 (Bundestagsdrucksache 11/172) - Zeichen für eine veränderte Negativbewertung von Umweltdelikten?

Unsere Experten sind anderer Ansicht: Umweltstraftaten und -täter werden von der Gesellschaft weniger negativ bewertet als andere Straftaten und -täter (z. B. Mord/Mörder; Raub/Räuber)²⁵⁴. Ein Erleiden von gesellschaftlichen Nachteilen droht einem Delinquenten daher in den meisten Fällen kaum und hat lediglich in Ausnahmefällen (vor allem schwere Vergehen, bei denen es Betroffene gibt) Einfluß auf die Kalkulationen des Täters.

Ursachen für die mangelnde Negativ-Bewertung sind insbesondere

- die im Vergleich zum Gemeineigentum höhere Bewertung von Privateigentum,
- der Mangel an allgemeinem Umweltbewußtsein,
- die Überbetonung des wirtschaftlichen bzw. sozialen Aspekts (Stichwort: Arbeitsplätze).

²⁵⁴ Entgegen den Aussagen der Delphi-Teilnehmer besteht jedoch ebenso die Möglichkeit, daß in der allgemeinen Bevölkerung durchaus ein Bewußtsein für die Sozialschädlichkeit schwerwiegender Umweltverschmutzungen vorhanden ist - allerdings unabhängig von rechtlichen Kriterien. Diese These von Fietkau (1984: 52) wurde im ersten Teil bereits erwähnt - sie wäre zu überprüfen.

Während die Gesamtgesellschaft Umweltstraftaten kaum sanktioniert, sind nach Ansicht der Experten die Medien und die Umweltschutzorganisationen wichtige Instanzen der Stigmatisierung. Außerdem spielen Vorgesetzte und Verbände eine gewisse Rolle als Negativ-Bewertungsinstanzen (welche Entwicklungen die Experten erwarten, werden wir im letzten Abschnitt noch einmal zusammenfassend darstellen).

G. BEEINFLUSSUNGSAKTEURE

Beeinflussungsakteure, die einen hervorragenden Einfluß auf Bewußtsein und Wissen haben, sind die Medien, die Industrieverbände und ihre Politik (auf die wir hier jedoch nicht noch einmal eingehen werden) und die Erziehungsinstitutionen.

I. Erziehungseinrichtungen

Die Erziehungsinstitutionen erlangen vor allem mittel- bis langfristig eine große Relevanz: Sie sind gefordert, in der Umwelterziehung das Umweltbewußtsein und das Wissen um Umweltbelange in jedweder Hinsicht zu fördern.

Fragen der Umwelterziehung nehmen ständig an Bedeutung zu, so daß die UNESCO-Verbindungsstelle für Umwelterziehung im Umweltbundesamt (1983: 1) in einer Vorbemerkung zur "Bibliographie Umwelterziehung", die in zweiter Auflage immerhin mehr als 1.550 Titel verzeichnet, bereits 1983 "eine kaum mehr überschaubare Fülle praxisbezogener und theoretischer Literatur" feststellt. Von Schulbüchern über Unterrichtseinheiten bis hin zur theoretischen Entwicklung von pädagogischen Leitlinien findet die Verbindungsstelle alles repräsentiert.

Im Vorwort zum ersten Band der achtbändigen "Unterrichtsmaterialien zum Thema Ökologie/Umweltschutz für den Sozialkundeunterricht an berufsbildenden Schulen" (o.J.) vermerkt die UNESCO-Verbindungsstelle die zunehmende Bedeutung der Umwelterziehung, die sich nicht nur "durch die Aufnahme von Umweltthemen in Lehrpläne und Ausbildungsordnungen, sondern auch durch die Einrichtung außerschulischer ökologischer Lernstätten" dokumentiert.

Daß auch die Erziehungseinrichtungen selbst diese Aufgabe erkannt haben, zeigt zum einen die erwähnte Informationsflut, zum anderen aber auch die praktische Umsetzung theoretischer Forderungen, über die zu lesen ist, wie etwa die zahlreichen Projektwochen, in denen Ökotope geschaffen werden, Müllsammelaktionen durchgeführt werden etc. Doch nicht nur Einzelaktionen engagierter Pädagogen greifen Raum, auch Modellversuche zur Umwelterziehung werden durchgeführt: Die Pressestelle der Niedersächsischen Landesregierung berichtet in einer Pressemitteilung vom 3. Mai 1984 unter dem Titel: "Neue Wege in der Umwelterziehung" über einen derartigen Versuch, der u.a. die "Gestaltung eines öffentlichen Platzes, eines Museumshofes oder Angelegenheiten des Denkmalschutzes" vorsieht.

Auf die Bedeutung solchen handlungsorientierten Lernens weisen Fietkau und Kessel (1979: 42-43) hin, die als weitere Schwerpunkte der Umwelterziehung fächerübergreifende Unterrichtsformen und die Kooperation mit außerschulischen Einrichtungen nennen, die im Rahmen der Umweltbeziehung besondere Relevanz erlangen, "weil hier nicht allein nur die Vermittlung eines bestimmten Stoffes im Zentrum der pädagogischen Bemühung steht, sondern (auch) die Schaffung einer Grundhaltung zur natürlichen Umwelt und die Vermittlung von Möglichkeiten, verantwortlich der eigenen Umwelt gegenüber zu handeln".

Erinnern wir uns an die Äußerungen unserer Befragungsteilnehmer, wird jedoch ersichtlich, daß Umwelterziehung nicht allein der Schule übertragen werden kann, denn: Umwelterziehung ist lebenslange Erziehung, sie muß ständig durch alle, die Verantwortung tragen bzw. an exponierter Stelle stehen, durchgeführt werden (man denke an das von einem Teilnehmer geforderte Dienstfahrrad für den Minister),

und Umwelterziehung ist Sache eines jeden als Mutter oder Vater, als Mitglied einer Familie, als Nachbar ...²⁵⁵.

II. Die Medien

Die Medien sind nach Ansicht unserer Experten die wichtigsten Beeinflussungsakteure; sie sind Bewußtseinsvermittler, Wertvermittler, Informations- und Wissensvermittler. Sie beeinflussen das Anzeigeverhalten, sind einer der wichtigsten Stigmatisierer, und ihre Berichterstattung hat Einfluß auf Images. Und sie lenken Aufmerksamkeit.

Eine eindeutig positive und bedeutsame Rolle wird den Medien vor allem im Hinblick auf Informations- und Wissensvermittlung zugewiesen, wenn auch die gegenwärtige Berichterstattung als "polemisch und sensationslüstern" kritisiert wird²⁵⁶.

Diese Einschätzung der Delphi-Teilnehmer legt eine Betrachtung von Forschungsergebnissen nahe, die sich mit der Medienberichterstattung über Umweltprobleme befassen. Ob die

²⁵⁵ D.h. aber, daß Voraussetzung für eine umfassende Umwelterziehung ein umfassendes Bewußtsein für den Wert unserer Umwelt ist, das sich selbstverständlich in konkretem Handeln ausdrückt - hier jedoch sind erhebliche Mängel und Defizite zu vermuten, so daß den Bildungseinrichtungen eine besonders bedeutsame Rolle zukommt: Sie können dissonante Erfahrungen in Richtungen lenken.

²⁵⁶ Diese Einschätzung der Berichterstattung ist in Zusammenhang mit den Interessenpositionen zu sehen, die die Teilnehmer vertreten. Wie sehr Interessen die Bewertung der Medienberichterstattung beeinflussen, zeigt der "Fall Bernward Wember": In der Dokumentation "Vergiftet oder arbeitslos" rollt Wember (1983) die Geschichte eines kritischen, ja polemischen Films über das Ineinandergreifen von Ökologie und Ökonomie auf, dessen Sendung und Veröffentlichung verhindert werden sollte. Die chemische Industrie war es in erster Linie, die versuchte, sowohl die Ausstrahlung des Films im Zweiten Deutschen Fernsehen als auch die Veröffentlichung des Materials in gedruckter Form zu verhindern.

Einschätzungen der Experten von der Wissenschaft bestätigt werden, wird nun in den Mittelpunkt des Interesses treten.

Die Untersuchung von Gottschlich (1985: 318-319) kommt über die österreichische Berichterstattung zu dem Ergebnis, daß die Medien vor allem ereignisorientiert berichten. Ursachen werden nur selten thematisiert, die Berichterstattung geht nur selten auf die komplexen Zusammenhänge ein, in denen die Ereignisse stehen. Die Medien berichten nicht prozeßorientiert insbesondere die Fernsehberichterstattung "beschränkt sich ... auf die bloße Abbildung ökologischer Mißstände" (1985: 319).

Demnach konstatiert auch die Medienwissenschaft Defizite der Berichterstattung: Die Informationsvermittlung ist unzureichend.

Diese Defizite werden auch von Repräsentanten des Mediensystems gesehen: Wünsche (1985: 103-104) führt aus, daß es an Fachjournalisten mangelt, die in der Lage sind, verfügbare Umweltnachrichten kompetent zu bearbeiten und die komplexe Materie zu durchdringen. Er spricht sogar die Warnung aus: "Wer sich also für einen kompetenten Ökojournalisten ausgibt, dem gegenüber ist ein gesundes Mißtrauen nicht die schlechteste Haltung".

Gottschlich (1985: 319) stellt dar, daß in der Berichterstattung "überwiegend positive ökologische Werte (wie ... 'Verantwortungsbewußtsein', 'Rücksichtnahme', 'Besonnenheit', 'Vorsicht', 'Vernunft') angesprochen" werden, die Wertorientierung der Berichterstattung aber abnimmt. Er wirft den Medien vor, die "verflachte politische Sichtweise dieser Problematik" zu übernehmen. Dadurch, daß die Politik das Thema aufgegriffen hat, "wird Ökologie zum politischen Tagesthema und verliert damit in dem Maße seine

Tiefendimension, in dem es dem Pragmatismus und Utilitarismus politischen Handelns unterworfen wird" (1985: 320)²⁵⁷.

Von unseren Befragten und auch von Wittkämper, Gerlach u.a. (1984) wird die Wirkung der Medien als eher negativ angenommen mit der Aussage, die Berichterstattung erzeuge ein verzerrtes Bild der Wirklichkeit, ja sie erzeuge sogar Angst.

Gottschlich (1985: 328) kommt hier zu einem differenzierten Ergebnis: Er stellt u.a. fest, daß "Personen mit höherem Medienkonsum .. ein im Vergleich zum Erscheinungsbild der Medienberichterstattung differenzierteres Bild ökologischen Problembewußtseins (zeigen)", daß Personen, die weniger umweltbewußt sind, eher die Meinungen und Urteile der Medienberichterstattung übernehmen, aber auch die interpersonale themenspezifische Kommunikation eine bedeutende Rolle spielt. Schließlich hält er, insbesondere im Hinblick auf die Ursachen von Geschehnissen (= Umweltproblemen), kumulative Wirkungen der Berichterstattung für wahrscheinlich (1985: 321).

Das Bewußtsein über aktuelles Umweltgeschehen und die bedrohten Umweltbereiche hängt "stärker von jeweiligen Aktualisierungen ab ... Ein Themenbewußtsein, daß sich lediglich auf der Ebene der Fakten überträgt und abbildet, ist offensichtlich unmittelbar von medialen Vorgaben abhängig und damit rascheren, der Medienberichterstattung stärker entsprechenden Änderungen unterworfen" (1985: 321-322).

Den Medien wird von den Experten eine bedeutende Rolle als Bewußtseinsvermittler zugeschrieben. Auch diesen Punkt wollen wir einer genaueren Betrachtung unterziehen.

Rüther (1986: 94-100) bewertet die Rolle der Medien, d.h. in diesem Falle: der Pressemedien, im Hinblick auf eine

²⁵⁷ Auch die Spiegelung der "verflachten" Sichtweise ist jedoch Vermittlung von Bewertungen.

Erhöhung des Wissens, des Bewußtseins und der Sensibilität für Umweltfragen eindeutig positiv: Er betont die bedeutende Funktion der Medien als Informationsvermittler: "Die breite Öffentlichkeit wurde im wesentlichen über die Medien über diesen neuen Problem- und Aufgabenbereich informiert" (1986: 94). Er stellt die These auf, daß die "Entwicklung des Umweltbewußtseins .. seit Beginn der 70er Jahre in etwa parallel zu jener Entwicklung der Presseberichterstattung über Umweltschutzthemen verlaufen (ist)" (1986: 99). Rüther sieht einen "enormen gegenseitigen Einfluß und den Zusammenhang zwischen veröffentlichter und öffentlicher Meinung ... unterstreicht" (1986: 99).

Es ist aber zu fragen, unter welchen Bedingungen die Medien diese ihnen zugewiesene Funktion erfüllen können. Mit Schönbach (1982: 132) ist zu unterscheiden zwischen "obstrusive" und "unobstrusive" Themen. Nur bei "unobstrusive" Themen kann der einzelne die Bedeutung oft nur mit Hilfe der Massenmedien beurteilen - dazu gehört nach Auffassung Schönbachs auch das Thema Umweltverschmutzungen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß die Wirkung der Medien "bei der erstmaligen Einführung von Themen besonders groß (ist)". Wenn lange genug öffentlich über ein Thema diskutiert wurde, so daß die meisten Bürger sich eine Meinung gebildet haben, sinkt die Wirkungschance der Medien. Zudem weist Schönbach auf das Phänomen hin, daß der "agenda-setting"-Effekt, d.h. die Übernahme von Themen und Meinungen durch den Rezipienten, erst dann eintritt, wenn Medienkonsum und persönliche Betroffenheit Hand in Hand gehen.

Wulff (1983: 11) hebt die Komplexität von "Konzeptualisierung" hervor, die "in unmittelbarer Praxis, in unmittelbarer kommunikativer Praxis, in medialer Vermittlung oder intuitiv (erfolgt)". Jedoch betont auch er die Wirkungsfähigkeit der Medien für eine bestimmte Art von Gegenständen, die den "unobstrusive" Themen bei Schönbach ähnlich sind: "Für die Vermittlung insbesondere von Bildern von

Gegenständen, auf die sich keine Erfahrung richtet oder richten kann, spielen die Medien - von der vis-à-vis vorgetragenen Erzählung bis zu Massenmedien wie dem Film - eine zentrale Rolle".

Es bleibt festzuhalten, daß die Medien eine bedeutende Funktion haben, jedoch nicht die einzigen Bewußtseinsvermittler sind: Auch die personale Kommunikation spielt eine herausragende Rolle bei der Wissensvermittlung und der Vermittlung von Bewertungsmaßstäben, wie sowohl Gottschlich als auch Wulff betonen (und wie wir im letzten Abschnitt erörterten). Für die Wirkungsfähigkeit der Medien ist zudem die persönliche Betroffenheit ein Faktor, den es im Auge zu behalten gilt.

Wie sich an den Ergebnissen der Delphi-Befragung zeigt, wird den Medien von den Befragten eine erhebliche Wirkungsfähigkeit zugesprochen. Wir haben darauf hingewiesen, daß die Wirkungschance der Medien von einer Reihe von Faktoren abhängig ist. Als unbestreitbar kann gelten, daß die Medien Wissen vermitteln. Wissensvermittlung ist aber immer auch Vermittlung eines Ausschnitts, einer Meinung, einer Bewertung und einer Perspektive, und daher produzieren und vermitteln die Medien immer auch Vorstellungsgehalte und Bewertungen - insonderheit dann, wenn nicht die Möglichkeit der Überprüfung besteht.

H. DAS UMWELTRECHT

Es konnte und kann im Zusammenhang dieser Untersuchung nicht auf alle rechtlichen Probleme eingegangen werden, die im Bereich des Umweltrechts erörtert und diskutiert werden. Wir wollen einige Probleme diskutieren, die von den Experten im Rahmen unserer Delphi-Befragung angeschnitten wurden²⁵⁸ und die wir in diesem Diskussionsteil ein wenig beleuchten wollen.

I. Grundsätzliches

In der allgemeinen Einschätzung unserer Teilnehmer ist das Umweltstrafrecht vor allem unter dem Aspekt: "Eindämmung der Umweltkriminalität auf lange Sicht" weitgehend akzeptiert. Das Umweltstrafrecht wird als ein umweltpolitisches Instrument neben anderen wird akzeptiert.

Umstritten bleibt die Wirksamkeit der Sanktionsdrohung des Umweltstrafrechts als eines Mittels, mit dem umweltbelastende Handlungen vermindert werden sollen.

In der Tendenz wird die Sanktionsdrohung als flankierende Maßnahme für "anwendungsfähig" gehalten²⁵⁹.

Als Instrument zur Bewußtseinsveränderung (Normverankerung) und zur Ausbildung eines Kriminalitätsbewußtseins wird das gesamte Umweltrecht eher negativ beurteilt; Män-

²⁵⁸ Für diese Nennungen waren natürlich partiell unsere Vorgaben verantwortlich, die u.a. aus dem Gutachten von Wittkämper, Gerlach u.a. (1984) abgeleitet sind, das wir im ersten Teil der Untersuchung vorstellten.

²⁵⁹ Ähnlich betonen Kube/Seitz (1987: 42), "daß eine Kriminalprävention, die sich vorrangig auf das Vermeiden der Deliktsbegehung durch klassische strafrechtliche Maßnahmen ... beschränkt, unzureichend orientiert wäre".

gel des Umweltrechts erschweren eine Bewußtseinsbildung, in der Umweltvergehen als Unrecht verankert werden²⁶⁰.

II. Mängelrüge

Die Teilnehmer konstatieren trotz der grundsätzlichen Akzeptanz eines rechtlichen und strafrechtlichen Instrumentariums eine Vielzahl von Mängeln des gesamten Umweltrechts; vor allem werden die Vielfalt der Vorschriften²⁶¹, die Unschärfe von Rechtsbegriffen²⁶² und Vorschriften und die ständige Veränderung von Vorschriften beklagt.

Folgen der o.g. Mängel des Umweltrechts sind nach Ansicht unserer Experten u.a. die Verhinderung einer Erhöhung des Wissensstandes über die Forderungen des Umweltrechts²⁶³.

²⁶⁰ Dieses Ergebnis korrespondiert mit einer Aussage, die wir im ersten Teil dieser Untersuchung machten und in der mit Sack (1978: 378) der Glaube des Strafrechts an seine "sittenbildende Kraft" als Fiktion bezeichnet wurde.

²⁶¹ In Zusammenhang mit der Komplexität des Umweltrechts ist die Forderung der Experten nach einem Angebot von Beratung durch Industrieverbände und Behörden zu sehen, als dessen Konsequenz ein Rückgang an Umweltverstößen erwartet wird. Erinnert sei an das mangelhafte Wissen insbesondere in Klein- und Mittelbetrieben, das unsere Experten feststellten - vor diesem Hintergrund bekommt die Forderung ihren Sinn.

²⁶² Vgl. dazu auch Schulze/Lotz (1986: 85); ähnlich Meinberg (1984: 156). Lotz (1985: 66) macht auf das Problem neuer Begriffsbestimmungen aufmerksam: "Die in neuerer Zeit mit dem Abfallrecht eingeführten Begriffsbestimmungen erfordern ein Umdenken hinsichtlich der Abgrenzung bzw. Zuordnung zu den Bereichen Abwasser und Abfall" (früher: Abwasser; jetzt: flüssige Sonderabfälle).

²⁶³ Vor diesem Hintergrund sind Mängel des Umweltrechts mitverantwortlich für das Begehen von Umweltvergehen bzw. Umweltstraftaten (aus den Gründen: Nicht-Wissen; Nicht-Verstehen; Nicht-Akzeptieren und Nicht-Praktizieren-Können).

Mängel wie die Unklarheit der Tatbestände²⁶⁴; Schuldprinzip und Verwaltungsakzessorietät, auf die wir im folgenden näher eingehen wollen, erschweren aber auch die Aufdeckung, Verfolgung und Ahndung von Umweltvergehen.

III. Ein oft erwähnter Mangel: Die Verwaltungsakzessorietät

Schon in Teil eins wurde das Problem der Verwaltungsakzessorietät als eine der mestdiskutierten Fragen des Umweltstrafrechts bezeichnet. Bevor wir auf einige Argumente der Wissenschaft eingehen, wollen wir mit Rudolphi (1986: 302) die Genese und den Stand der strafrechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dieser Problematik betrachten. Er führt aus, daß das "Problem der 'Verwaltungsakzessorietät' von Straftatbeständen .. nicht neu (ist)"; schon immer habe es "Straftatbestände gegeben, die auf unterschiedliche Weise auf verwaltungsrechtliche Begriffe, Institute oder Normen Bezug nehmen, um das strafbare Verhalten zu kennzeichnen". Solange derartige Tatbestände jedoch in verwaltungsrechtlichen Gesetzen zu finden waren, gerieten sie nicht in den Blickwinkel der Strafrechtswissenschaft. Erst die wachsende Bedeutung des Umweltschutzes und die Einstellung der Straftaten gegen die Umwelt ins Strafgesetzbuch weckten die Aufmerksamkeit der Wissenschaft. Und erst jetzt wurde und wird ersichtlich, "daß die zahlreichen Probleme, die die verschiedenen Formen einer Verwaltungsakzessorietät von Strafvorschriften aufwerfen, bisher kaum erkannt, geschweige denn gelöst sind".

Und so werden auch wir lediglich einige Argumente, Positionen und Meinungen kennenlernen, ohne jedoch in diesem Lösungen vorschlagen zu können - das sei vorangeschickt.

²⁶⁴ Auf die Unübersichtlichkeit der Tatbestände weist auch Steinke (1985: 362) hin.

Rüther (1986: 152) sieht als eine Konsequenz der Verwaltungsakzessorietät, daß das Entdeckungs- und Verfolgungsrisiko bei bestimmten Tätergruppen (z.B. der Industrie) u.a. "wegen der verwaltungsakzessorischen Ausgestaltung der Straftatbestände" geringer ist, da diese (potentielle) Tätergruppe den "Flankenschutz verwaltungsrechtlicher Legalisierungsmöglichkeiten" besitzt.

Zudem erschwert, so Rüther (1986: 249), die Verwaltungsakzessorietät den Zugang der Polizei zu gravierenden Umweltdelikten und erhöht dadurch die Gefahr, "daß der Kriminalisierungs-Output zu ungunsten der kleineren Bagatelldelikte mit geringerer Definitionsmacht verzerrt wird".

Mit verschiedensten Problemen der Verwaltungsakzessorietät setzt sich Meinberg (1984) auseinander: Er geht darauf ein, daß die verwaltungsakzessorische Gestaltung des Umweltstrafrechts die Selbständigkeit des strafrechtlichen Umweltschutzes unterbindet.

Weiter stellt er die Vermutung an, daß die Anbindung des Umweltstrafrechts an das Verwaltungsrecht für eine Norm- und Bewußtseinsbildung hinderlich sein muß: Er bezeichnet es als "nicht gerade konsequent, das zu schützende Rechtsgut in Blankettvorschriften einzubetten und den materiellen Unwertgehalt tatsächlicher Beeinträchtigungen weniger von deren ökologischer Bedeutsamkeit als von ihrer Qualität als Verwaltungsungehorsam abhängig zu machen" (1984: 156).

Im Hinblick auf die Macht, die den Verwaltungsbehörden durch die Gestaltung des Umweltstrafrechts zuwächst, bezweifelt er, "ob die Verwaltungsträger ihre strafrechtliche Definitionsmacht überhaupt als solche erkennen bzw. akzeptieren".

Und schließlich beschreibt Meinberg (1984: 157) als eine Konsequenz der Verwaltungsakzessorietät die Vielzahl der Akteure des strafrechtlichen Programms, die "auf nahezu

allen Ebenen staatlichen Verwaltungshandelns zu finden sind".

Auf Zusammenhänge zwischen Problemen der Verwaltungsakzessorietät und der Sanktionswahrscheinlichkeit macht Nack (1984: 181) aufmerksam: "Die Strafbarkeit von Umweltbelastungen ist verwaltungsakzessorisch. Als Vorgabe ist deshalb die verwaltungsrechtliche Gestaltung heranzuziehen. Der Verwaltungsakt, der eine Befugnis für den Schadstoffausstoß ausspricht, ist für die Strafbarkeit von entscheidender Bedeutung".

Ganz allgemein führen auch Kube und Seitz (1987: 43) rechtliche Probleme bei der Aufklärung von Umweltdelikten auf die Verwaltungsakzessorietät zurück.

Zur Lösung des Problems der Verwaltungsakzessorietät fordert Rütther (1986: 249) für eine effektive Bekämpfung der Umweltkriminalität durch die Strafverfolgungsmöglichkeiten eine behördliche Anzeigepflicht, durch die der Zugang der Polizei zu dem verwaltungsakzessorischen Bereich der Umweltkriminalität erleichtert werden soll (daß eine Anzeigepflicht auch erhebliche Nachteile hat, wurde an anderer Stelle ausgeführt).

Meinberg (1984: 161) sieht als eine Möglichkeit die materiellrechtliche Verselbständigung des Strafrechts durch die Aufstellung "selbständiger Grenzwerte, die auch für die Verwaltung bindend sein müßten und dementsprechend nur absolute Höchstwerte bezeichnen könnten". Jedoch kommt er in der Auseinandersetzung mit diesem Vorschlag zu dem Resultat, daß auch im Falle einer Realisation eine Kooperation zwischen Verwaltungsbehörden und Polizei vonnöten wäre - es bleibt zu fragen, ob dann die problematische Festlegung von Grenzwerten noch ihren Sinn behält.

IV. Verbesserungsvorschläge

Mit den Mängeln, die die Teilnehmer unserer Befragung beklagen, korrespondieren die Verbesserungsvorschläge, um die die Experten im Kontext unserer Befragung gebeten wurden: So sollen unbestimmte Rechtsbegriffe beseitigt werden; mehrfach gefordert wird ein Umweltgesetzbuch für Bund und Länder. Dieser Forderung schließt sich Storm (1985: 10) an, der sich die "Kerngesetze zum Schutz der Umwelt in einem Bundesumweltgesetzbuch zusammenfassend vereinheitlicht und vereinfacht" wünscht. Ein derartiges Umweltgesetzbuch würde, so Storm, den Vollzug der Gesetze verbessern und den Überblick über das Umweltrecht vereinfachen. In diesem Zusammenhang ist ebenfalls die von verschiedenen Experten geäußerte Forderung einer Verringerung der Vorschriftenzahl und einer Verlangsamung der Novellierungen zu erwähnen.

I. UMWELTPOLITIK

Eins vorab: Die Teilnehmer kommen zu keinem einheitlichen Ergebnis, wenn es die Rolle des Staates im Umweltbereich zu bestimmen gilt; die Diskussion ist die zwischen einem rigorosen Handeln des Staates und einem Handeln des Staates, das zwar Rahmenbedingungen festsetzt, im übrigen aber den Betroffenen Freiraum für eigenes Handeln läßt. Die erste Position wird in erster Linie von der Justiz und den Sonderbehörden eingenommen; die zweite von den Gruppen Industrie und Polizei.

Grundsätzlich betonen die Teilnehmer, daß längerfristig ein Überdenken von Zielen der Umweltpolitik notwendig ist. Als konkrete Ziele einer (veränderten) Umweltpolitik, die sowohl dem Umweltschutz als auch der Bekämpfung der Umweltpolitik dienlich ist, benennen die Experten in erster Linie eine Eindämmung der Vorschriftenflut und die Vermeidung von ständigen Novellierungen, um die Regelungen überschaubar zu halten, eine Verstärkung des marktwirtschaftlichen Instrumentariums respektive die Schaffung von finanziellen Anreizen bzw. Erleichterungen²⁶⁵, aber gleichzeitig eine Beibehaltung der Auflagenpolitik und Politik der Gebote und Verbote. Besondere Anstrengungen werden von der Technologie- und Technikpolitik erwartet; die Technikentwicklung, die vor allem für die Unterbindung von Umweltverstößen oder -delikten im industriell/gewerblichen Bereich Bedeutung erlangt, muß gefördert werden.

²⁶⁵ Die Bedeutung von steuerlichen und anderen Anreizen wird auch von Kube und Seitz (1987: 42) betont.

K. PROGNOTISCHES - ZUR ENTWICKLUNG DER UMWELTKRIMINALITÄT

Bevor wir uns in einem Schlußwort von unserem Leser verabschieden, wollen wir die prognostischen Aussagen unserer Delphi-Teilnehmer noch einmal zusammenfassen. An eins sei erinnert: Die Teilnehmer sehen die im folgenden referierten Entwicklungen für den Fall, daß einerseits die Defizite, die in zahlreicher Hinsicht zu verzeichnen waren, beseitigt werden und andererseits die Vorschläge, die die Experten formulieren, realisiert werden. Nur unter dieser Maßgabe sind die folgenden Aussagen mit Sinn zu füllen.

I. Verübte und entdeckte Delikte

- Quantität und Qualität der entdeckten Delikte steigen jeweils stärker als Quantität und Qualität der verübten Delikte. Diese Aussage trifft für jedes Umweltmedium zu, in besonderem Maße jedoch für den Abfallbereich (mitsamt "Altlasten").
- Der Deliktbereich Boden muß als relativ problematisch angesehen werden: Etliche Experten kommen zu der Einschätzung, die Quantität und Qualität der verübten Delikte werde eine mittlere Zunahme erleben.

II. Aufklärungsquoten

- Die Aufklärung von Bagatelldelikten wird leicht bis mittelmäßig ansteigen.
- Die größte Zahl der Teilnehmer geht im Falle von schweren Delikten von einer starken Zunahme der aufgeklärten Fälle aus; die zweitgrößte Gruppe von Experten nimmt eine mittlere Zunahme an; und die kleinste Gruppe geht lediglich von einer leichten Zunahme aus.

III. Problemlösungen

Damit es zu einer umfassenden Lösung des Problems Umweltkriminalität kommt, müssen eine Reihe von Bedingungen erfüllt sein, die erst in einem allmählichen, längerfristig anzusetzenden Prozeß erfüllbar sind:

- a) Eine große Mehrheit der Experten sieht Einsicht und Wissen als notwendige oder sogar die einzig notwendige Bedingung für eine Lösung des Problems Umweltkriminalität.
Es ist jedoch hinzuzufügen, daß die Experten in der Tendenz optimistisch in die Zukunft blicken:
 - Eine große Mehrheit der Teilnehmer hält eine Entwicklung für wahrscheinlich oder sogar für sicher, der zufolge Unwissen als Ursache für Umweltkriminalität innerhalb der nächsten zehn Jahre entfällt.
 - Ebenfalls eine Mehrheit der Teilnehmer hält eine Entwicklung für wahrscheinlich oder sicher, an deren Ende das Delikttaufkommen im Kriminalitätsbereich Umwelt aufgrund einer tieferen Verankerung des Wertes Umwelt/Umweltschutz zurückgeht.
- b) Die Mehrheit der Teilnehmer sieht die Normverankerung und die gesellschaftliche Ächtung von Umweltdelikten als eine Bedingung, die Bedeutung erlangt.
In bezug auf den zweiten Punkt wird von unseren Teilnehmern eine Zunahme von Bewußtsein angenommen, die Auswirkungen auf die Stigmatisierung von Umweltdelikten hat:
 - Da das Bewußtsein für den Wert unserer Umwelt in der Gesamtbevölkerung steigt, wird die Angst vor einer gesellschaftlichen Verurteilung steigen müssen.
 - Zahlreiche Experten sind der Ansicht, es werde zu einer Entwicklung kommen, an deren Ende

Umweltdelikte ähnlich verurteilt werden wie z. B. Raub oder Diebstahl.

- Skeptisch beurteilen die Experten die Frage, ob es zu einer Umschichtung in den Bewertungen von Privateigentum und Gemeineigentum kommen wird, eines Faktors, der erheblichen Einfluß vor allem auf die Bewertung und Verurteilung von Umweltdelikten hat.

c) Weitere Bedingungen, die für eine Eindämmung der Umweltkriminalität von Relevanz sind, sind

- eine veränderte Umweltpolitik,
- ein verändertes Behördenverhalten und (in etwas geringerem Ausmaß)
- ein verändertes Umweltrecht.

Auf diese Problembereiche gingen wir bereits ein, und es zeigte sich, unter welchen Bedingungen die Experten eine positive Entwicklung, und d.h. eine zunehmende Eindämmung der Umweltkriminalität, prognostizieren könnten.

SCHLUßWORT

Am Ende unserer Untersuchungen zur Umweltkriminalität möchten wir noch einmal betonen, welch komplexen Gegenstand wir als "Bekämpfung der Umweltkriminalität" bezeichnen. Bekämpfung der Umweltkriminalität - das meint sowohl Überdenken politischer und gesellschaftlicher Wertvorstellungen wie auch die Forcierung der verschiedensten Instrumente der Umweltpolitik unter Einschluß des komplizierten Umweltrechts. Es heißt aber auch: Förderung von Ausbildung und Fortbildung, Verbesserung der Ausstattung im gesamten behördlichen Bereich, Förderung von Umwelterziehung, Umweltbewußtsein und -verantwortung. Und schließlich heißt Bekämpfung der Umweltkriminalität: Verfolgung von gravierenden Umweltdelikten, insbesondere solchen, die die Umweltkriminalität in die Nähe des organisierten Verbrechens rücken.

Welchen Problemen - zeitlicher, politischer, juristischer, psychologischer, ökonomischer und organisationssoziologischer Natur - sich ein umfassendes Lösungskonzept gegenüber sieht, wurde an vielen Stellen der Darstellung deutlich. Doch wollen wir mit der Mehrheit unserer Experten, die nicht nur als Experten, sondern auch als Akteure Anteil an der Gestaltung des Handlungsfeldes Umwelt und an der Lösung der zahlreichen Probleme haben, davon ausgehen, daß, wenn die Lösung der anstehenden Probleme in Angriff genommen wird, eine effektivere Bekämpfung der Umweltkriminalität möglich werden wird - das zeigten die prognostischen Aussagen der Experten.

Ziel dieser Untersuchung konnte vor dem Hintergrund der Komplexität des gewählten Gegenstandes nicht sein, fertige Prognosen und Lösungen zu präsentieren oder abschließende Urteile über die wissenschaftliche und praktische Diskussion zu fällen. Wir konnten nur eins: unser Ohr etwa einhundert Experten leihen, die auf der Grundlage ihrer Erfah-

rungen, ihrer Sachkompetenz und ihrer Interessen ein Bild des Problemfeldes Umweltschutz/Umweltkriminalität und seiner Entwicklung zeichneten. Dieses Bild präsentierten und diskutierten wir, um einen Beitrag zur Erhellung eines Problemfeldes mit hoher politischer und gesellschaftlicher Brisanz zu leisten.

Wir zeichneten ein Bild, das nun in seinen Bestandteilen, insbesondere aber in den sichtbar gewordenen Zusammenhängen einer näheren Betrachtung zu unterziehen ist, nach dem Motto: Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile.

Literaturverzeichnis

- Allison, Graham T.
1971 Essence of decision. Explaining the Cuban missile crisis. Boston: Little, Brown and Company.
- Barth, Helmut
1984 Prognoseverfahren - eine für den Praktiker ordnende und erklärende Zusammenfassung der Methoden und Probleme. In: controller magazin, S. 175 ff.
- Becker, Heinz/Gerlach, Irene/Vielemeier, Ludger/Wittkämper, Gerhard/Wulff-Nienhäuser, Marianne
1987 Umweltkriminelle organisieren sich. In: Umwelt. Zeitschrift des Vereins Deutscher Ingenieure für Immissionsschutz, Abfall, Gewässerschutz. H. 5, S. 215 ff.
- Billen, Gerd/Schmitz, Otmar
1984 Der alternative Verbraucher. Rund ums Waschen - Chemie im Haushalt. Frankfurt a.M.: Fischer. (Fischer alternativ. 1).
- Bodzenta, Erich
1983 Strukturverbesserung für Wien: Eine Delphi-Studie. Wien/Köln/Graz: Böhlau.
- Bonson, Manfred (Hrsg.)
o.J. Grüne Lieder. Umwelt-Liederbuch. Reinbek: Rowohlt.
- Bundestagsdrucksache 11/172 vom 15. April 1987: Große Anfrage der SPD-Fraktion: Umweltkriminalität.
- Coenen, Reinhard
1972 Technologische Prognosen: Vorhandene Techniken und ihre Anwendungsmöglichkeiten in der Forschungs- und Entwicklungsplanung. In: Herbert Paschen/Helmut Krauch (Hrsg.): Methoden und Probleme der Forschungs- und Entwicklungsplanung. München/Wien: R. Oldenbourg, S. 147 ff.
- Daten zur Umwelt 1984
1984 Hrsg. vom Umweltbundesamt.
Berlin: Erich Schmidt.
- Fietkau, Hans-Joachim
1984 Bedingungen ökologischen Handelns. Gesellschaftliche Aufgaben der Umweltpsychologie. Weinheim/Basel: Beltz.

- Fietkau, Hans-Joachim/Kessel, Hans
1979 Strategien zur Hebung des Umweltbewußtseins in der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland. Berlin. (Umweltforschungsplan des Bundesministers des Inneren. Querschnittsfragen. Forschungsbericht 79-101 07 29. Im Auftrag des Umweltbundesamtes).
- Fischer Öko-Almanach 84/85.
1984 Daten, Fakten, Trends der Umweltdiskussion. Hrsg. von Gerd Michelsen und dem Öko-Institut, Freiburg/Br. Frankfurt a.M.: Fischer. (fischer alternativ).
- Flechtheim, Ossip K.
1972 Futurologie. Der Kampf um die Zukunft. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Geschka, H.
1977 Delphi.
In: Gerhart Bruckmann (Hrsg.): Langfristige Prognosen. Würzburg/Wien: Physica, S. 27 ff.
- Gleich, Michael/Tügel, Hanne
1985 Tatort Boden und Wasser. Die Schwierigkeiten der Öko-Detektive. Hamburgs Öko-Truppe. In: Natur. H. 7, S. 32 ff.
- Global 2000
1980 Der Bericht an den Präsidenten. Herausgabe der deutschen Übersetzung Reinhard Kaiser. Frankfurt a.M.: Zweitausendeins.
- Gottschlich, Maximilian
1985 Ökologie und Medien. Ein Neuansatz zur Überprüfung der Thematisierungsfunktion von Medien. In: Publizistik 30, S. 314 ff.
- Haferkamp, Hans
1978 Handlungstheoretische Begriffe und Erklärungsperspektiven zur Analyse abweichenden Verhaltens und benachteiligter sozialer Lagen. Ein Beitrag zum Theorienvergleich in den Sozialwissenschaften.
In: Karl Otto Hondrich/Joachim Matthes (Hrsg.), Theorienvergleich in den Sozialwissenschaften. Darmstadt/Neuwied: Luchterhand. (Soziologische Texte. 108. Neue Folge), S. 37-53.
- Hartkopf, Günter/Bohne, Eberhard
1983 Umweltpolitik 1. Grundlagen, Analysen und Perspektiven. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Hucke, Jochen/Ullmann, Arie A.
 1980 Konfliktregelung zwischen Industriebetrieb und Vollzugsbehörde bei der Durchsetzung regulativer Politik.
 In: Renate Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Königstein, Ts.: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein. (Neue Wissenschaftliche Bibliothek. 97), S. 105-126.
- Hümbs-Krusche, Margret/Krusche, Matthias
 1983 Die strafrechtliche Erfassung von Umweltbelastungen - Strafrecht als ultima ratio der Umweltpolitik? Eine empirische Untersuchung. Stuttgart: Kohlhammer.
- Kahn, Herman/Wiener, Anthony J.
 1971 Ihr werdet es erleben. Voraussagen der Wissenschaft bis zum Jahre 2000. Reinbek: Rowohlt.
- Klumbies, Martin
 1986 Polizei und Umweltschutz. Grundlagen, Ermittlungen, Beweissicherung, Eigensicherung. Hilden: Verlag deutsche Polizeiliteratur.
- Klages, Helmut
 1971 Brainstorming, Delphi I und Delphi II.
 In: Methoden der Prioritätsbestimmung III. Schriftenreihe Forschungsplanung 5. Hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft. Bonn: Ludwig Leopold, S. 30 ff.
- Kube, Edwin/Seitz, Norbert
 1987 Zur "Rentabilität" von Umweltdelikten oder: Viel passiert, wenig geschieht. In: Deutsche Richterzeitung. H. 2, S. 41 ff.
- Leitlinien zur Umweltvorsorge verabschiedet.
 1986 Umwelt. H. 6, S. 9 f.
- Lotz, Heinrich
 1985 Schwerpunkte der Umweltkriminalität und Ermittlungsansätze. In: Polizei-Digest. Das internationale Kriminalmagazin. H. 1, S. 60 ff.
- 1986 Verdachtsgewinnung.
 In: Günter Schulze, Heinrich Lotz (Hrsg.), Polizei und Umwelt. Teil 1. Wiesbaden. (BKA-Schriftenreihe. 54), S. 287 ff.
- Mattern, Karl-Heinz (Hrsg.)
 1981 Planungsmethoden in Verwaltung und Wirtschaft - Planungslehrmappe. Bonn.

- Mayntz, Renate (Hrsg.)
1980 Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Königstein, Ts.: Verlagsgesellschaft Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein. (Neue Wissenschaftliche Bibliothek. 97).
- Meadows, Dennis/Meadows, Donella/Zahn, Erich/Milling, Peter
1973 Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. Reinbek: Rowohlt.
- Meinberg, Volker
1984 Das Strafrecht als Mittel zum Umweltschutz - Zur Implementation eines neuartigen Programms. In: Hans-Jörg Albrecht, Ulrich Sieber (Hrsg.), Zwanzig Jahre Südwestdeutsche Kriminologische Kolloquien. Freiburg, S. 153 ff.
- Nack, Arnim
1984 Rechtstatsachen zur Umweltkriminalität. (SPD-Hearing Juli 1984). In: Recht und Politik. H. 4, S. 178 ff.
- Neue Wege in der Umwelterziehung
1984 Pressemitteilung der Pressestelle der Niedersächsischen Landesregierung. 3. Mai.
- Peter, Horst-Dieter
1984 Aufgaben der Polizei im Umweltschutz. In: Deutsches Polizeiblatt. H. 4 (Themenheft: Umweltschutz aus polizeilicher Sicht), S. 8 ff.
- Pinter, Jürgen
1984 Umweltpolitische Probleme und Lösungsmöglichkeiten bei Klein- und Mittelbetrieben der Industrie und des Handwerks. Berlin: Erich Schmidt. (Berichte des Umweltbundesamtes 1/84).
- Rauch, Wolf
1979 The Decision Delphi. In: Technological Forecasting and Social Change 15. H. 3, S. 159 ff.
- Rauch, Wolf/Wersig, Gernot (Hrsg.)
1978 Delphi-Prognose in Information und Dokumentation: Untersuchung über zukünftige Entwicklungen des Bibliotheks-, Informations- und Dokumentationswesens in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich. München/New York/London/Paris: Verlag Dokumentation Saur (Beiträge zur Informations- und Dokumentationswissenschaft. Folge 12).
- Renn, Ortwin
1984 Risikowahrnehmung der Kernenergie. Frankfurt a.M./New York: Campus.

Rudolphi, Hans-Joachim

- 1986 Rezension: Wolfgang Winkelbauer: Zur Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts. In: Deutsches Verwaltungsblatt vom 15. März, S. 302 ff.

Rüther, Werner

- 1985 Ermittlung der Ursachen für den Anstieg der polizeilich festgestellten Umweltschutzdelikte. Kurzfassung des Schlußberichtes. Berlin.
- 1986 Ursachen für den Anstieg polizeilich festgestellter Umweltschutzdelikte. Berlin: Erich Schmidt. (Berichte des Umweltbundesamtes. 2/86).

Sack, Fritz

- 1978 Probleme der Kriminalsoziologie. In: René König (Hrsg.), Handbuch der empirischen Sozialforschung. Bd 12: Wahlverhalten. Vorurteile. Kriminalität. 2., völlig neubearbeitete Auflage. München: dtv; Stuttgart: enke. (dtv. Wissenschaftliche Reihe. 4247), S. 192 ff.

Sack, Hans-Jürgen

- 1986 Das neue Umweltstrafrecht - Bewährung in der Praxis -. In: Günter Schulze, Heinrich Lotz (Hrsg.), Polizei und Umwelt. Teil 1. Wiesbaden. (BKA-Schriftenreihe. 54), S. 375 ff.

Saxer, Ulrich

- 1978 Materialien zur Zukunft der Massenkommunikation in der Schweiz. Bern/Stuttgart: Haupt. (Communicatio publica. 1).

Schönbach, Klaus

- 1982 "The issues of the Seventies". Elektronische Inhaltsanalyse und die langfristige Beobachtung von Agenda-Setting-Wirkungen der Massenmedien. In: Publizistik 27 (Themenheft: Medienwirkungsforschung), S. 129 ff.

Schulz, Winfried

- 1982 Ausblick am Ende des Holzweges. Eine Übersicht über die Ansätze der neuen Wirkungsforschung. In: Publizistik 27 (Themenheft: Medienwirkungsforschung), S. 49 ff.

Schulze, Günter/Lotz, Heinrich (Hrsg.)

- 1986 Polizei und Umwelt. Teil 1. Wiesbaden. (BKA-Schriftenreihe. 54).

- Sontheimer, Michael
 1985 Verbrechen, die sich lohnen. Warum Umweltstraftaten so dilettantisch verfolgt werden. In: DIE ZEIT. Nr. 36, S. 33 f.
- Spranger, Carl-Dieter
 1986 Umweltschutz und Mittelstand. In: Umwelt. H. 2, S. 3 ff.
- Staatsziel Umweltschutz.
 1987 In: DIE ZEIT. Nr. 30, S. 8.
- Steinke, Wolfgang
 1985 Mit UMLIS und INFUCHS gegen Umweltkriminalität. Präventive und repressive Bekämpfungsansätze. Zukunftsperspektiven für die Polizei. In: Kriminalistik. H. 8, S. 361 ff.
- Thomas, Lewis
 1985 Die Meduse und die Schnecke. Gedanken eines Biologen über die Mysterien von Mensch und Tier. 1. Auflage. München: Goldmann. (new age. Modelle für morgen. 14012).
- Umfrage Hausmüll.
 1986 In: Umwelt. Zeitschrift des Vereins Deutscher Ingenieure für Immissionsschutz, Abfall, Gewässerschutz. H. 1/2, S. 8.
- Umwelt-Recht. Wichtige Gesetze und Verordnungen zum Schutz der Umwelt. Mit einer Einführung von Prof. Dr. Peter-Christoph Storm. 3., neubearbeitete Aufl. München: dtv. (im Text: Storm 1985).
- Umweltschutz aus polizeilicher Sicht.
 1984 Deutsches Polizeiblatt. H. 4. (Themenheft).
- UNESCO-Verbindungsstelle für Umwelterziehung im Umweltbundesamt (Hrsg.)
 o.J. Unterrichtsmaterialien zum Thema Ökologie/Umweltschutz für den Sozialkundeunterricht an berufsbildenden Schulen. Bde 1 bis 8. Berlin.
- 1983 Bibliographie Umwelterziehung. Bearbeitet von Reinhard Peglau. 2. Auflage. Berlin.
- Waffenschmidt, Horst:
 1986 Die Bedeutung von Umweltschutz und Umwelterziehung. In: Umwelt. H. 3, S. 4 ff.
- Weber, Max
 1972 Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. 5., revidierte Aufl. Besorgt von Johannes Winkelmann. Tübingen: Mohr.

- Weiss, Hans
1987 Wie geölt. Chronik eines ganz normalen Umwelt-
skandals. In: DIE ZEIT. Nr. 39, S. 13 ff.
- Wember, Bernward
1983 Vergiftet oder arbeitslos?: Ein Sachbilderbuch
zum Streit zwischen Umweltschutz und Wirt-
schaftsinteressen. Der Fall ZDF - Wember -
Chemie. Frankfurt a.M.: Eichborn.
- Wittkämper, Gerhard W./Gerlach, Irene (unter Mitarbeit
von Heinz Becker und Ludger Vielemeier)
1984 Methodischer Ansatz zur Prognose der Krimina-
lität am Beispiel der Umweltkriminalität, Mün-
ster. (unveröffentlichtes Gutachten; erstellt
im Auftrag des Bundeskriminalamtes).
- Wittkämper, Gerhard W./Wulff-Nienhüser, Marianne
1984 Soziale Auswirkungen der Medienberichterstat-
tung über große technische Gefahrenpotentiale
bzw. über die Risiken großtechnischer Anla-
gen. Münster. (unveröffentlichtes Gutachten;
erstellt im Auftrag des Bundesministeriums
für Forschung und Technologie).
- Wünsche, Horst
1985 Umweltschutz täglich aktuell. In: ZDF-Jahr-
buch 1984. Mainz, S. 101 ff.
- Wulff, Hans-Jürgen
1983 Konzeptionen der psychischen Krankheit im Film.
Ein Beitrag zur "strukturellen Lerngeschichte".
Münster: MAKS Publikationen. (Studien zur Popu-
lärkultur. 2).
- Zajonic, Robert B.
1979 Die Konzepte des Gleichgewichts, der Kongruenz
und der Dissonanz.
In: Stefan E. Hormuth (Hrsg.), Sozialpsycholo-
gie der Einstellungsänderung. Königstein, Ts.:
Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Han-
stein. (Neue Wissenschaftliche Bibliothek.
106), S. 15 ff.

ANHANG:

DIE FRAGEBOGEN

FRAGEBOGEN I:
ERSTE RUNDE DER DELPHI-BEFragung

EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG ZUR
ERSTELLUNG EINER PROGNOSEGRUNDLAGE
DER UMWELTKRIMINALITÄT
(DELPHI-UMFRAGE)

Fragebogen zum Forschungsprojekt
"Empirische Untersuchung zur
Erstellung einer Prognosegrundlage
der Umweltkriminalität
(Delphi-Umfrage)"

Sehr geehrte(r) Diskussionspartner(in) !
Der Fragebogen für die erste Runde unserer Delphi-Befragung
liegt Ihnen nun vor.

Ziel unserer Befragung ist die Erhebung von Expertenmeinungen
zum Problemfeld "Entwicklung der Umweltkriminalität". Im
einzelnen geht es einerseits darum, Einschätzungen und Meinungen
zu den Bedingungs- und Einflussfaktoren zu erheben, die im Hand-
lungsfeld Umweltkriminalität eine Rolle spielen (Beschreibung
des Handlungsfeldes). Andererseits wird angestrebt, die Beein-
flussungsfaktoren und die Beeinflussungschancen, die im Krimina-
litätsbereich Umweltkriminalität wirksam sind bzw. wirksam
werden könnten, zu erheben (Zukunfts- oder Veränderungsperspek-
tive).

Jeder Teilnehmer wird über die Ergebnisse dieser ersten Befra-
gungsrunde informiert, zugleich verbunden mit der Bitte, den
Fragebogen der zweiten Runde zu beantworten. Schließlich ist
eine dritte Runde geplant, in der die Ergebnisse der zweiten
Runde zur Diskussion gestellt werden sollen.

Die so mit Ihrer Hilfe ermittelten Ergebnisse liefern wichtige
Informationen und Hinweise für eine Prognose zur Entwicklung der
Umweltkriminalität.

Alle Informationen behandeln wir strikt vertraulich. Die
Antworten werden anonymisiert und grundsätzlich getrennt von
Ihrem Namen und Ihrer Adresse gehalten. Bei einer späteren
Publizierung werden lediglich Gruppendurchschnitte und streng
anonymisierte, interessante Einzelantworten verwendet.

Die Verantwortung für alle mit dieser Studie zusammenhängenden
Tätigkeiten liegt ausschließlich bei den Unterzeichneten.

Besten Dank für Ihre Mitarbeit

M. Wulff-Nienhäuser
Prof. Dr. G. W. Wittkampfer

M. Wulff-Nienhäuser
M. Wulff-Nienhäuser, M. A.

I. DIE "STRAFATATEN GEGEN DIE UMWELT"

Zu Beginn möchten wir Sie bitten, einige Fragen zur Bedeutung und zur Wirksamkeit der strafrechtlichen Regelungen im Umweltbereich zu beantworten.

Im Jahre 1980 wurden als 28. Abschnitt die Straftaten gegen die Umwelt in das Strafgesetzbuch aufgenommen. Bei den Straftaten handelt es sich im einzelnen um die Verunreinigung des Gewässers, um Luftverunreinigung und Lärm, um die umweltgefährdende Abfallbeseitigung, das unerlaubte Betreiben von Anlagen, den unerlaubten Umgang mit Kernbrennstoffen, die Gefährdung schutzwürdiger Gebiete und um die schwere Umweltgefährdung. Bei diesen Tatbeständen handelt es sich um solche, die vorher in anderen Gesetzen und Verordnungen geregelt waren.

Ziel der Aufnahme dieser Tatbestände in das Strafgesetzbuch war vor allem, deutlich zu machen, daß Umweltvergehen keine Kavaliersdelikte sind.

P R A G E 1

Wie würden Sie die Bedeutung des 28. Abschnittes im Strafgesetzbuch (StGB) "Straftaten gegen die Umwelt" einschätzen ?

- Der 28. Abschnitt des StGB hat eine hervorragende Bedeutung für die Entwicklung des Unrechtsbewußtseins ☐
- Der 28. Abschnitt des StGB ist zwar kein Allheilmittel, wird aber auf lange Sicht die Umweltkriminalität eindämmen. ☐
- Der 28. Abschnitt des StGB ist so unscharf formuliert, daß es lediglich zu Verunsicherung aller Beteiligten führt. ☐
- Der 28. Abschnitt des StGB ist überflüssig ☐
- Der 28. Abschnitt des StGB ist mir unbekannt ☐

P R A G E 2

Halten Sie derartige strafrechtliche Maßnahmen überhaupt für ein geeignetes Instrument der Umweltpolitik ?

- geeignetes Instrument, um umweltpolitische Ziele zu verwirklichen ☐
- als ein Instrument neben anderen, als flankierende Maßnahme begründenswert ☐
- Instrument, das nur in Ausnahmefällen angewendet werden sollte ☐
- sollte allerletztes Mittel sein, mit dem man die Umwelt schützt ☐
- völlig untaugliches Instrument der Umweltpolitik ☐

Technische Hinweise

Bitte beachten Sie:

1. Aufgrund der oft zahlreichen Antwortvorgaben bei etlichen Fragen erstrecken sich einzelne Fragen über zwei Seiten des Fragebogens. Ob eine Frage unten auf einer Seite abgeschlossen ist, erkennen Sie am folgendem formalen Merkmal: Ein kleiner Pfeil rechts unten auf der Seite weist darauf hin, daß auf der folgenden Seite weitere Antwortvorgaben zu finden sind.

2. Einige Abschnitte enthalten neben Antwortvorgaben die Bitte um Nennung zusätzlicher Ideen, Einschätzungen und Vorschläge: einige Fragen sind ganzlich "offen" (... gestrichelte Linie ...). In diesen Antwortmöglichkeiten empfiehlt es sich, statt vollständiger Sätze lieber Stichworte oder Kurzsätze anzugeben - die Auswertung wird dadurch wesentlich erleichtert.

3. Nach Ende der einzelnen Kapitel des Fragebogens, in denen jeweils ein Problembereich behandelt wird, finden Sie eine Frage zur Selbsteinschätzung (Informationsbasis). Diese Fragen wurden aufgenommen, da in unserer Befragung

- Experten aus verschiedenen Erfahrungsbereichen befragt werden und
- recht unterschiedliche Problembereiche angesprochen werden, so daß sich möglicherweise die Informationen und Erfahrungen der einzelnen Experten und Expertinnen unterscheiden.

Wenn Sie die Aufnahme der "Straftaten gegen die Umwelt" in das Strafgesetzbuch für ein völlig untaugliches Instrument halten: Bitte erläutern Sie Ihre Antwort.

.....

.....

FRAGE 3
Sehen Sie Probleme im Vollzug, d. h. in der Anwendungspraxis der Gesetze?
Bitte benennen Sie diese Probleme (z. B. Nachweis von Umweltraftaten, Ausrüstung der Polizei ...).

.....

.....

.....

.....

Bitte geben Sie an, woher Sie diese Probleme kennen (z. B. persönliche Erfahrung, Medien ...).

.....

.....

FRAGE 4
Werden Ihrer Einschätzung und Erfahrung nach mit den Mitteln, die das Strafgesetzbuch zur Verfügung stellt, wirklich schwere Umweltvergehen geahndet, oder wird das Gesetz nur auf Bagatelldfälle angewendet?

- Schwere Umweltvergehen werden wirklich geahndet ☐
- Schwere Umweltvergehen werden in seltenen Fällen angemessen geahndet ☐
- Die Ahndung von schweren Umweltvergehen ist zwar theoretisch möglich, in der Praxis wird das Strafrecht aber nicht in diesem Sinne angewendet ☐
- Die Regelungen des Strafgesetzbuches sind ungeeignet, um schwere Umweltvergehen wirklich ahnden zu können ☐

Es gibt unterschiedliche Instrumente der Umweltpolitik (Gebote und Verbote; wirtschaftliche Anreize, Abschaffen ...), die alle zum Ziel haben, unsere Umwelt besser zu schützen. Die strafrechtliche Regelung trägt vor allem dazu bei, daß die Anderen einer Strafe zur Unterlassung von Umweltvergehen und zur Forderung von Umweltschützern (Bußeln) tun.

FRAGE 5

Sind Sie der Ansicht, daß eine Strafandrohung eine Anreizfunktion für umweltschützende Maßnahmen haben kann?
Bitte erläutern Sie Ihre Antwort.

.....

.....

FRAGE 6
Welche Instrumente der Umweltpolitik halten Sie für wirksamer als die gesetzlich verankerte Androhung von Strafe?

.....

.....

.....

.....

FRAGE 7
Welche Motive - außer Angst vor Strafe - spielen Ihrer Einschätzung und Erfahrung nach eine Rolle, wenn es darum geht, umweltschützende Maßnahmen zu ergreifen?
Bitte bewerten Sie die Motive hinsichtlich ihrer Bedeutung:

- 1 - Alle anderen Motive haben keine Bedeutung
- 2 - Motiv hat eine erhebliche Bedeutung
- 3 - Motiv hat etwas Bedeutung
- 4 - Motiv hat nur geringe Bedeutung
- 5 - Motiv hat keinerlei Bedeutung

- Angst vor Strafe ☐

- Einsicht in die Notwendigkeit einer pflegerischen Behandlung unserer Umwelt ☐
- langfristige Gewinnkalkulationen ☐
- steuerliche Anreize ☐
- andere Motive: ☐
- 1.
- 2.
- 3.
- 4.

Selbsteinschätzung

Zum Schluss dieses Abschnittes möchten wir Sie bitten anzugeben, wie Sie Ihre Informationsbasis für die Beantwortung der Fragen in diesem Abschnitt (die "Straftaten gegen die Umwelt") einschätzen.

- Ich bin über den Problembereich umfassend informiert ☐
- Ich bin im großen und ganzen über den Problembereich informiert ☐
- Ich bin über den Problembereich einigermaßen informiert ☐
- Meine Informationen sind eher lückenhaft ☐
- Ich mußte mich mangels Informationen eher auf mein Gefühl verlassen ☐

II. UMWELTKRIMINALITÄT UND UMWELTBESUßTSEIN

Straftaten gegen die Umwelt sind in hohem Maße sozialschädlich und kein Kavaliersdelikt - die Verankerung dieser Norm in unserer Gesellschaft war erklärtes Ziel bei der Einführung des 28. Abschnittes "Straftaten gegen die Umwelt" in das Strafgesetzbuch.

Man kann aber heute noch nicht davon ausgehen, daß diese Norm von der gesamten Bevölkerung als selbstverständlich angenommen ist.

Zu diesem Problembereich möchten wir Ihnen nun einige Fragen stellen:

FRAGE 8

Wir möchten Sie bitten anzugeben, was Ihrer Einschätzung nach einen Einfluß darauf hat, ob diese Norm von breiten Teilen unserer Gesellschaft angenommen wird (Mehrfachnennungen möglich).

Bitte bewerten Sie die Stärke des Einflusses (5 = allein Einfluß; 4; 3; 2; 1 = gar kein Einfluß).

- Programm- und Verhaltensweisen von Parteien, Gewerkschaften, Verbänden, Kirchen und anderen politischen und gesellschaftlichen Institutionen ☐
- Medienberichterstattung ☐
- Umweltbewußtsein ☐
- Verhängung von harten Strafen ☐
- Versäufertes, effizientes Tätigwerden der Polizei in allen Verdachtsfällen ☐
- Vermittlung von Wissen über das Vorhandensein des Umweltstrafrechts ☐

Einige mögliche Einflusfaktoren haben wir Ihnen genannt. Wir möchten Sie nun bitten, weitere Faktoren zu nennen, die Ihnen wichtig erscheinen.

-
-

In der ersten Frage haben wir Sie gebeten, Möglichkeiten zu benennen, die das Resultat sein "Umweltvergehen sind sozialschädlich" in unserer Bevölkerung beeinflussen oder beeinflussen können.

Wir möchten Sie nun bitten einzuschätzen, welche Bedeutung dieses Resultat in bestimmten Teilen unserer Gesellschaft hat. In Bereichen, die im wesentlichen mit Umweltfragen befaßt sind und über die Sie besonders gut Aussagen machen können.

FRAGE 9

Wie groß ist die Einsicht, daß Umweltvergehen in hohem Maße sozialschädlich sind, ihrer Einschätzung bzw. Ihrer persönlichen Erfahrung nach

- in der gewerblichen Wirtschaft und
- bei den Behörden ?

Industrie Behörden

- Einsicht ist allgemein verbreitet ☐
- Einsicht ist nur teilweise vorhanden ☐
- Einsicht ist zwar vorhanden, aber andere Ziele (wie die Erzielung von Gewinn oder die Schaffung von Arbeitsplätzen) haben mehr Gewicht ☐
- Einsicht ist bisher kaum verbreitet ☐
- Einsicht ist bisher nicht vorhanden ☐

FRAGE 10

Welche Faktoren könnten Ihrer Erfahrung bzw. Ihrer Einschätzung nach dazu führen, daß der Ansicht des Gesetzgebers: "Umweltstraftaten sind kein Kavaliersdelikt" in den beiden Bereichen Industrie und Behörden eine noch größere Bedeutung zukame (Mehrfachnennungen möglich) ?

Bitte kennzeichnen Sie Ihre Nennungen für die beiden Bereiche:

- negativer Einfluß = -1
- neutral (kein Einfluß) = 0
- positiver Einfluß = +1

Behörden Industrie

- Verbandsprogrammatische ☐
- Verbandspolitik ☐

- Vermeidung von harten Strafen ☐
- Überzeugung durch Kooperation und Kommunikation ☐
- Verhalten der Polizei ☐
- Fortbildungsmassnahmen ☐
- Dienstanweisungen ☐
- Schaffung von Behörden, die sich vor Ort ausschließlich Umweltschutzaufgaben widmen ☐
- Einige mögliche Einflussfaktoren haben wir Ihnen genannt. Wir möchten Sie nun bitten, weitere Faktoren zu nennen, die Ihnen wichtig erscheinen.
- für die gewerbliche Mittschafft:
- für die Behörden:

Bis hierher ging es um die Verankerung der Normen, die der Einführung der "Strafaten gegen die Umwelt" ins Strafrechtbuch zugrunde liegen.

Jetzt möchten wir Ihnen einige Fragen vorlegen, die sich mit dem Umweltbewusstsein überhaupt beschäftigen.

Personen, die davon überzeugt sind, daß unsere Umwelt ein schutzenswertes Gut ist, werden auch Umweltvergehen als besonders schwerwiegende Vergehen bewerten - diese These unterliegt den Fragen, die wir in diesem Abschnitt der Befragung an Sie stellen möchten.

- PAGE 11
- Zu Beginn möchten wir Sie bitten, Ihre Einschätzung zum Zusammenhang zwischen Umweltbewusstsein und Umweltkriminalität abzugeben:
- Welche Bedeutung messen Sie dem Umweltbewusstsein für die Entwicklung der Umweltkriminalität bei?
- Umweltbewusstsein ist die notwendige Voraussetzung für eine Eindämmung der Umweltkriminalität ☐
- Umweltbewusstsein ist zwar ein wichtiger Faktor, daneben existieren aber auch andere, die einen Einfluß auf die Entwicklung der Umweltkriminalität haben ☐
- Möglicherweise hat Umweltbewusstsein einen Einfluß auf die Entwicklung der Umweltkriminalität ☐
- Umweltbewusstsein und die Entwicklung der Umweltkriminalität stehen in keinem Zusammenhang ☐

In dem Expertenbericht der Untersuchung des Instituts für praxisorientierte Sozialforschung (ipsa) "Einsparungen zu aktuellen Fragen der Innenpolitik 1984" aus dem Jahre 1984 heißt es, daß Umweltschutz von den Bürgern als die zweitwichtigste Aufgabe (nach der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit) bzw. als das zweitwichtigste Ziel der Innenpolitik angesehen wird. Außerdem hat die Befragung ergeben, daß über die Hälfte der Befragten bereit ist, eigene Beiträge zum Umweltschutz zu leisten - von der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel bis hin zur Illnahme von Kostenreduzierungen für Strom und Trinkwasser (mit abnehmender Tendenz).

Andererseits wird auch wie vor eine große Zahl von Haushalts-Chemikalien gekauft und gegen "Tempo 100 auf der Autobahn" Sturm gehehen; in der Literatur zur Umweltkriminalität wird eine hohe Dunkelziffer vermutet, und es werden erhebliche Schwierigkeiten bei der Implementation des Umweltschutzrechts gesehen.

Auf diese Fragen zum Umweltbewusstsein beziehen sich die folgenden Fragen.

PAGE 12

Welche Faktoren würden Sie benennen, die dazu führen könnten, daß der einzelne den Umweltschutz als seine ganz persönliche Aufgabe betrachtet (Mehrfachnennungen möglich)? 7

Bitte bewerten Sie die Bedeutung der Faktoren (5 = allein Einfluß; 4; 3; 2; 1 = gar kein Einfluß).

- Aufrufe in den Medien ☐
- Öffentlich machen von Umweltskandalen (z. B. Bhopal) ☐
- Öffentlichkeitsarbeit von Ministerien und Behörden ☐
- Erziehung ☐
- Werbung für umweltfreundliche Produkte ☐
- Appelle an das Gewissen ☐
- Ausübung von Zwängen ☐
- Preispolitik ☐
- behördliche Auflagen ☐
- Androhung von Strafe ☐
- Programmatik/Politik von politisch/gesellschaftlichen Institutionen wie
- Gewerkschaften ☐
 - Verbänden ☐
 - Parteien ☐
 - Kirchen ☐
 - Umweltschutzorganisationen ☐
- Aktionen von Umweltschutzorganisationen ☐
- Aktionen von Bürgerinitiativen ☐

Einige mögliche Einflussfaktoren haben wir Ihnen genannt. Wir möchten Sie nun bitten, weitere Faktoren anzugeben, die Ihnen wichtig erscheinen.

.....

Wissen und Information können als eine der notwendigen Voraussetzungen von Akzeptanz und von umweltbewusstem Handeln angesehen werden - zu dieser These möchten wir Ihnen nun zwei Fragen vorlegen.

FRAGE 13

Wir möchten Sie bitten, Ihre Einschätzung zu der Frage abzugeben, wie im Umweltbereich mehr Wissen um vorhandene Probleme (Wissen abstrakt) vermittelt werden kann (Mehrfachnennungen möglich)?
 Bitte bewerten Sie die Bedeutung der im folgenden genannten Faktoren (5 = sehr große Bedeutung; 4; 3; 2; 1 = gar keine Bedeutung).

- Informationsbeiträge der Medien ☐
- Angebot von Informationsveranstaltungen ☐
- Öffentlichkeitsarbeit von Ministerien ☐
- Öffentlichkeitsarbeit von Kommunen ☐
- Werbung ☐
- Umwelterziehung ☐
- Einsatz von Umweltberatern ☐
- Fortbildungsangebote ☐
- Verhängung von gebührenpflichtigen Verwarnungen an Ort und Stelle ☐
- andere Möglichkeiten: ☐

.....

FRAGE 14

Bitte geben Sie Ihre Einschätzung zu der Frage ab, wie im Umweltbereich mehr Wissen um eigene Handlungsmöglichkeiten (Wissen konkret) vermittelt werden kann (Mehrfachnennungen möglich).
 Bitte bewerten Sie auch hier die Bedeutung der Faktoren (5 = sehr große Bedeutung; 4; 3; 2; 1 = gar keine Bedeutung).

- Informationsbeiträge in den Medien ☐
- Angebot von Informationsveranstaltungen ☐
- Öffentlichkeitsarbeit von Ministerien ☐
- Öffentlichkeitsarbeit von Kommunen ☐
- Werbung ☐
- Umwelterziehung ☐
- Einsatz von Umweltberatern ☐
- Fortbildungsangebote ☐
- Verhängung von gebührenpflichtigen Verwarnungen an Ort und Stelle ☐
- andere Möglichkeiten: ☐

.....

Selbsteinschätzung

Zum Schluss dieses Abschnittes möchten wir Sie bitten anzugeben, wie Sie Ihre Informationsbasis für die Beantwortung der Fragen in diesem Abschnitt (Umweltkriminalität und Umweltbewusstsein) einschätzen.

- Ich bin über den Problembereich umfassend informiert ☐
- Ich bin im grohen und ganzen über den Problembereich informiert ☐
- Ich bin über den Problembereich einigermaßen informiert ☐
- Meine Informationen sind eher lückenhaft ☐
- Ich mußte mich mangels Informationen eher auf mein Gefühl verlassen ☐

.....

Mir möchten Sie nun bitten, einige Fragen zu beantworten, die sich mit der Einschätzung von Überlegungen und Kalkülen eines potentiellen Umweltschadens beschäftigen.

FRAGE 15

Halten Sie es für wahrscheinlich, daß ein beliebiger Umweltstrafäter die Wahrscheinlichkeit, entdeckt und/oder verurteilt zu werden, ins Kalkül zieht ?

- mit Gewißheit ☐

- mit sehr großer Wahrscheinlichkeit ☐

- mit Wahrscheinlichkeit, andere Überlegungen sind jedoch wichtiger ☐

- eher unwahrscheinlich ☐

- kein Gegenstand der Überlegungen ☐

FRAGE 16

Sind Sie der Ansicht, daß die Kalkulation, entdeckt und verurteilt zu werden, im Kriminalitätsbereich Umweltkriminalität eine größere Bedeutung hat als in anderen Kriminalitätsbereichen ?

- Die Kalkulation hat größere Bedeutung ☐

- Es gibt keinen Unterschied zu anderen Kriminalitätsbereichen ☐

- Die Bedeutung ist im Bereich Umweltkriminalität geringer als in anderen Kriminalitätsbereichen ☐

FRAGE 17

Wie schätzen Sie die Wahrscheinlichkeit ein, daß ein Umweltstrafäter entdeckt wird ?

- sehr hoch (80 bis 100 %) ☐

- hoch (60 bis 80 %) ☐

- nicht so hoch (40 bis 60 %) ☐

- niedrig (20 bis 40 %) ☐

- grenzt an 0 (0 bis 20 %) ☐

Wie schätzen Sie die Wahrscheinlichkeit ein, daß eine Umweltstrafat entdeckt wird ?

- sehr hoch (80 bis 100 %) ☐

- hoch (60 bis 80 %) ☐

- nicht so hoch (40 bis 60 %) ☐

- niedrig (20 bis 40 %) ☐

- grenzt an 0 (0 bis 20 %) ☐

FRAGE 19

Welche Faktoren sind Ihrer Ansicht nach dafür verantwortlich, daß die Wahrscheinlichkeit, entdeckt zu werden, hoch/niedrig ist (s. B. Schwierigkeiten, die Tat zu entdecken, die Aufmerksamkeit von Beobachtern, die Ausrüstung der Polizei, die Art des Vergehens) ?

Bitte benennen Sie solche Faktoren, und erläutern Sie bitte, warum Sie gerade diese für wichtig halten.

.....

.....

.....

.....

FRAGE 20

Wie schätzen Sie die Wahrscheinlichkeit ein, daß ein ermittelter Umweltstrafäter verurteilt wird ?

- sehr hoch (80 bis 100 %) ☐

- hoch (60 bis 80 %) ☐

- nicht sehr hoch (40 bis 60 %) ☐

- niedrig (20 bis 40 %) ☐

- grenzt an 0 (0 bis 20 %) ☐

FRAGE 21

Wie sehen Ihrer Ansicht nach häufig die Urteile bei Umweltstrafaten aus ?

- Freispruch ☐

- Geldstrafe ☐

- Freiheitsstrafe auf Bewährung ☐

- Freiheitsstrafe ohne Bewährung ☐

P R A G E 2 2

Welche Faktoren sind Ihrer Ansicht nach dafür verantwortlich, daß die Mahrcheinlichkeit, verurteilt zu werden, hoch/niedrig ist (z. B. Art des Vergehens; Verhalten der Staatsanwaltschaften und Gerichte; Beweisprobleme)?
Bitte benennen Sie solche Faktoren, und erläutern Sie bitte, warum Sie gerade diese für wichtig halten.

Bitte erläutern Sie Ihre Antwort.

.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....

Man kann als selbstverständliche Tatsache annehmen, daß die gesellschaftlichen Nachteile, die wir zu erwarten haben, wenn wir einen Ford oder Totschlag, einen Überfall oder andere Verbrechen verüben, einen starken Abschreckungscharakter haben.

P R A G E 2 4

Mie schätzen Sie diese Gefahr ein, wenn es sich um eine Umweltstraftat handelt?

- gesellschaftliche Nachteile treten mit Sicherheit ein ☐
- gesellschaftliche Nachteile treten mit hoher Wahrscheinlichkeit ein ☐
- gesellschaftliche Nachteile treten mit Wahrscheinlichkeit ein ☐
- Die Gefahr, gesellschaftliche Nachteile zu erleiden, ist gering ☐
- Die Gefahr, gesellschaftliche Nachteile zu erleiden, besteht nicht ☐

P R A G E 2 5

Wir möchten Sie jetzt bitten einzuschätzen, in welchen Bereichen gesellschaftliche Nachteile zu erwarten sind, wenn man als Bürger, als Mitarbeiter in der gewerblichen Wirtschaft oder als Angehöriger einer Behörde in Zusammenhang mit einem Umweltvergehen gebracht wird.
Sie finden im folgenden eine Liste solcher Bereiche. Wir möchten Sie bitten, die Ihrer Einschätzung nach bedeutsamen Bereiche anzukreuzen, und zwar differenziert für die Bereiche Bevölkerung allgemein, Industrie und Behörden.

- | | | |
|-----------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| - Familie | ☐ | Bevöl- Indu- Be-
kerung strie höre |
| - Freundeskreis | ☐ | ☐ |
| - Kollegen | ☐ | ☐ |
| - Vorgesetzte | ☐ | ☐ |
| - Verbände | ☐ | ☐ |
| - Medien | ☐ | ☐ |

P R A G E 2 1

Glauben Sie, daß im zweiten Fall die gleichen Konsequenzen zu erwarten sind wie in dem zuerst geschilderten Fall?

JA ☐ NEIN ☐

P R A G E 2 3

Vom Unternehmen I. in R. wird ein Auftrag angenommen und erfüllt, der für das Unternehmen überlebenswichtig ist. Um den Auftrag erfüllen zu können, sieht sich der Unternehmer I. jedoch gezwungen, die Grenzen der erlaubten Schadstoffmengen erheblich zu überschreiten.
Doch die Polizei kennt den Umweltverstoß auf die Spur - die Presse berichtet über den Umweltfrevel, die ortsnahen Umweltschützer blockieren das Unternehmen.
Der Unternehmer I. wird schließlich zu einer Gefängnisstrafe verurteilt.

P R A G E 2 4

Die Frage, die wir nun an Sie stellen möchten, bezieht sich auf die Folgen, die es haben kann, wenn man wegen einer Straftat verurteilt wurde.
Zur Einstimmung möchten wir Ihnen zwei kurze Szenen aus zwei Kriminalitätsberichten vor Augen führen:
Szene 1:
Ein junger Mann überfällt aus finanzieller Not eine kleine Sparkasse; die in der Bank befindlichen Kunden nimmt er als Geiseln und hält sie 24 Stunden fest.
Die Polizei rückt an, die Presse ist da, die Tagesschau berichtet.
Der Mann wird schließlich festgenommen und zu einer Gefängnisstrafe verurteilt.
Die Medien berichten über den Prozeß und verurteilen die Tat mit schiefen Worten.
Als der Mann entlassen wird, wenden sich einige seiner Freunde von ihm ab, sein Kegelverein legt ihm nahe auszutreten, sein Chef hat ihn bereits gekündigt, und seine Frau hat die Scheidung eingereicht - der Mann ist stigmatisiert.

P R A G E 2 5

Szene 2:
Vom Unternehmen I. in R. wird ein Auftrag angenommen und erfüllt, der für das Unternehmen überlebenswichtig ist. Um den Auftrag erfüllen zu können, sieht sich der Unternehmer I. jedoch gezwungen, die Grenzen der erlaubten Schadstoffmengen erheblich zu überschreiten.
Doch die Polizei kennt den Umweltverstoß auf die Spur - die Presse berichtet über den Umweltfrevel, die ortsnahen Umweltschützer blockieren das Unternehmen.
Der Unternehmer I. wird schließlich zu einer Gefängnisstrafe verurteilt.

- Kirche ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
- Umweltschutzorganisationen ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
- andere Bereiche ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

PRAGE 26
 Würden Sie sagen, daß diese Bereiche in unterschiedlichen Kriminalitätsbereichen unterschiedlichen Einfluß auf das Verhalten haben ?

JA ☐ NEIN ☐

Bitte erläutern Sie Ihre Antwort.

.....

.....

.....

- Selbsteinschätzung
- Zum Schluß dieses Abschnittes möchten wir Sie bitten anzugeben, wie Sie Ihre Informationsbasis für die Beantwortung der Fragen in diesem Abschnitt (täterbezogene Einschätzungen) einschätzen.
- Ich bin über den Problembereich umfassend informiert ☐
 - Ich bin im groben und ganzen über den Problembereich informiert ☐
 - Ich bin über den Problembereich einigermaßen informiert ☐
 - Meine Informationen sind eher lückenhaft ☐
 - Ich mühte mich mangels Informationen eher auf mein Gefühl verlassen ☐

IV. WISSEN UM UMWELTKRIMINALITÄT

Stellen Sie sich bitte einmal folgende Situation vor:
 Sie streifen Ihren Lagerzaun mit einem bedürftigen Holzschutzmittel. Da Sie es eilig haben, achten Sie einen Ast, fallen nicht auf den Umfriedung - Sie stolpern über einen Ast, fallen und stoßen an den wohlgefüllten Eimer, mit dem Erfolg, daß das Holzschutzmittel ausläuft in den Garten.
 Sie haben jedoch keine Zeit, sich um den Eimer zu kümmern, da Sie Ihr blutendes Knie verbinden wollen. Nach einiger Zeit gehen Sie in den Garten, nehmen den nur noch zu einem Viertel gefüllten Eimer mit dem Holzschutzmittel und stellen ihn in

gangen.
 Wissen Sie, daß Sie sich mit diesem Tun strafbar gemacht haben ?

PRAGE 27

Bitte geben Sie an, wie Sie den Bekanntheitsgrad der Straftatbestände gegen die Umwelt einschätzen, und zwar in der Gesamtbevölkerung (bev.), bei den Behörden (Beh.), in der Industrie (Ind.) und in den Medien (Med.).

Bitte geben Sie Ihre Einschätzung für jede einzelne Gruppe an.

	bev.	Med.	Ind.	Beh.
- Wissen um die Tatbestände ist allgemein	☐	☐	☐	☐
- Der Bekanntheitsgrad ist sehr hoch	☐	☐	☐	☐
- Der Bekanntheitsgrad ist hoch	☐	☐	☐	☐
- Der Bekanntheitsgrad ist eher niedrig	☐	☐	☐	☐
- Kaum jemand weiß um die Tatbestände	☐	☐	☐	☐

PRAGE 28

Bitte geben Sie an, wie Sie den Bekanntheitsgrad der "Straftaten gegen die Umwelt" im Bereich Industrie in kleinen, mittleren und großen Betrieben einschätzen.

Bitte geben Sie Ihre Einschätzung für jede einzelne Betriebsgröße an.

	klein	mittel	groß
- Wissen um die Tatbestände ist allgemeines Wissen	☐	☐	☐
- Der Bekanntheitsgrad ist sehr hoch	☐	☐	☐
- Der Bekanntheitsgrad ist hoch	☐	☐	☐
- Der Bekanntheitsgrad ist eher niedrig	☐	☐	☐
- Kaum jemand weiß um die Tatbestände	☐	☐	☐

Wenn Sie den Bekanntheitsgrad in den einzelnen Betriebsgrößeklassen als unterschiedlich hoch einschätzen, erläutern Sie bitte, warum Sie dieser Ansicht sind.

.....

.....

.....

P R A G E 2 9

Worben Verstöße gegen das Umweltstrafrecht Ihrer Ansicht nach in dem Neuwitz sein begangen, eine Straftat zu begehen ? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

.....

.....

.....

.....

.....

Was ist ein kriminelles Umweltdelikt ?

hier diese Frage beantworten will, sieht sich mit einer Vielzahl von Gesetzen aus dem Umweltverwaltungsrecht und seit 1980 mit dem 28. Abschnitt des Strafgesetzbuches "Straftaten gegen die Umwelt" konfrontiert.

P R A G E 3 0

Stellt Ihrer Einschätzung und Ihrer Erfahrung nach die Vielzahl der Umweltgesetze ein Hindernis für eine breite Verankerung eines "Kriminalitätsbewusstseins" dar ?

- Die Vielzahl der Gesetze macht die Entwicklung eines Kriminalitätsbewusstseins unmöglich ☐
- Die Vielzahl der Gesetze fördert die Unsicherheit - ein ausgeprägtes Kriminalitätsbewusstsein kann sich nur schwer entwickeln ☐
- Gesetze allein schaffen noch kein Kriminalitätsbewusstsein... ☐
- Die Vielzahl der Gesetze ist für die Entwicklung eines Kriminalitätsbewusstseins zu begründen ☐
- andere Möglichkeiten: ☐

P R A G E 3 1

Welche Möglichkeiten bestehen Ihrer Ansicht nach, das Wissen um die Straftaten gegen die Umwelt zu erweitern und das Kriminalitätsbewusstsein zu erhöhen ?

Bitte benennen Sie die Einflussmöglichkeiten, und bitte erläutern Sie, warum Sie gerade diese Möglichkeiten nennen.

.....

.....

.....

.....

.....

Selbsteinschätzung

Zum Schluss dieses Abschnittes möchten wir Sie bitten anzugeben, wie Sie Ihre Informationsbasis für die Beantwortung der Fragen in diesem Abschnitt (Wissen um Umweltkriminalität) einschätzen.

- Ich bin über den Problembereich umfassend informiert ☐
- Ich bin im großen und ganzen über den Problembereich informiert ☐
- Ich bin über den Problembereich einigermaßen informiert ☐
- Meine Informationen sind eher lückenhaft ☐
- Ich mühte mich mangels Informationen eher auf mein Gefühl verlassen ☐

V. UMWELTKRIMINALITÄT UND GEWINNSTREBEN

"Ein Kapitän, der in der Elbbründung aus seinem Schiff Öl abtropfen ließ, wurde zu einer Geldstrafe von 1000 Mark verurteilt. Die ordnungsgemäße Beseitigung des Altsöls hatte bis zum Zehnfachen gekostet" (ZEIT, 30. 8. 1985: 33)

"...Ein paar Kriminelle hatten, um ein paar hunderttausend Mark zu sparen, richtige Ventile eingebaut, haben ein Schiff davorgelagt, und wenn nachts die Schraube drehte, haben sie das Öl rausgedrückt ..." (ebd.: 34)

Ohne Umweltschutz kann es "keine langfristig tragfähige Portenwicklung der Industrie geben" (Auszug aus dem 801-Jahresbericht; zitiert nach: Umweltschutz in den achtziger Jahren: 104)

In den oben zitierten Beispielen wurden Ihnen verschiedene Formen des ökonomischen Kalküls präsentiert. Zu diesem Themenkomplex möchten wir Ihnen nun einige Fragen stellen.

P R A G E 3 2

Welche Bedeutung kommt Ihrer Einschätzung und Ihrer Erfahrung nach der Überlegung zu, welche Gewinne aus einem Umweltdelikt zu erzielen sind ?

- Es ist die einzige Überlegung, die angestellt wird ☐
- Es ist die wichtigste Überlegung überhaupt ☐
- Es ist eine wichtige, aber nicht die einzige Überlegung ... ☐
- Es ist keine sehr wichtige Überlegung ☐
- Der Überlegung kommt keinerlei Bedeutung zu ☐

Welche Überlegungen halten Sie außerdem für bedeutsam ?

P R A G E 3 3

Gibt es Ihrer Meinung nach die Möglichkeit, aus einem Umweltvergehen trotz Verurteilung zu einer Geldstrafe bzw. Verhängung einer Geldbuße Gewinn zu erzielen ?

J A ☐ N E I N ☐

Bitte erläutern Sie Ihre Antwort.

P R A G E 3 4

Mie beurteilen Sie in dieser Hinsicht die vorhandenen Gesetzesregelungen ?

- hervorragend ☐
- sehr angemessen ☐
- ausreichend ☐
- eher mangelhaft ☐
- völlig unzureichend ☐

P R A G E 3 5

Der Gewinn, der durch ein Umweltvergehen zu erzielen ist, spielt in den Überlegungen eines Umweltsüßers eine bedeutende Rolle, denn die bekanntgewordenen Fälle zeigen, daß die verhängten Strafen sehr viel niedriger sind als der möglicherweise zu erzielende materielle Vorteil.
Wie schätzen Sie diese Aussage ein ?

- ☐
- ☐
- ☐
- ☐
- ☐

P R A G E 3 6

Mir haben Sie bereits nach der "Stigmatisierung" gefragt. Welche Überlegung - der Gewinn oder die mögliche Stigmatisierung - hat Ihrer Ansicht nach mehr Gewicht beim Kalkül einer umweltschädlichen Handlung ?

- Die mögliche Stigmatisierung hat die größere Bedeutung ☐
- Der mögliche Gewinn hat die größere Bedeutung ☐
- Beide Überlegungen sind von gleich großer Bedeutung ☐

Ohne Umweltschutz kann es "keine langfristig tragfähige Fortentwicklung der Industrie geben" - das letzte zu Beginn dieses Abschnitts zitierte Beispiel benennt eine andere Art des ökonomischen Kalküls: Umweltschutz, langfristig betrachtet, kann als Voraussetzung für Prosperität und Gewinn gesehen werden.

P R A G E 3 7

Was glauben Sie, wie verbreitet ist dieser Gedanke ? Halten Sie ihn für verhaltenswirksam ?

- ☐
- ☐
- ☐
- ☐

"Nachdem nämlich die Hamburger Umweltbehörde eine Verfügung mit Grenzwerten für den Dioxinausstoß bei Boehringer erlassen hatte ... machte die Firma selber das Werk dicht, da man durch eine Sanierung sowohl technisch wie auch finanziell überfordert gewesen wäre" (ZEIT, 30. 8. 1985: 34)

Eine Expertenschätzung über die Kosten der Einrichtung eines Heizplatzes in einem Betrieb veranschlagt eine Summe, die zwischen 370.000 DM und 620.000 DM schwankt (PINTER, Jürgen: Umweltpolitische Probleme und Lösungsmöglichkeiten bei Klein- und Mittelbetrieben der Industrie und des Handels, Berlin 1984: 30)

Umweltschutz ist teuer - das zeigen die Beispiele sehr deutlich und die Maßnahmenunterlassung bedeutet die Ersparnis von Beträgen bis in Millionenhöhe.

FRAGE 3 B

Wie bedeutsam ist Ihrer Einschätzung und Erfahrung nach der Faktor einer hohen oder gar übermäßigen Kostenbelastung für das Begleichen einer umweltkriminellen Handlung?

- Kostenbelastung ist die wichtigste Ursache für umwelt-
kriminellen Handel. ☐
- Kostenbelastung ist ein wichtiger Faktor, der aber
Gleichberechtigung neben anderen hat. ☐
- Kostenbelastung spielt zwar eine Rolle, andere Faktoren
sind aber wichtiger. ☐
- Kostenbelastung ist ein Faktor, der vernachlässigt
werden kann. ☐

FRAGE 3 9

In der letzten Frage wurden Sie gebeten, die Bedeutung des Fak-
tors Kostenbelastung für das Begleichen einer umweltkriminellen
Handlung ganz allgemein einzuschätzen.
Nun möchten wir Sie bitten, Ihre Einschätzung für Industriebe-
triebe verschiedener Größe vorzunehmen.

- Kostenbelastung ist die wichtigste Ur-
sache für umweltkriminelles Handeln. ☐ klein ☐ mittel ☐ groß
- Kostenbelastung ist ein wichtiger Faktor,
der aber gleichgewichtig neben anderen
steht. ☐ ☐ ☐
- Kostenbelastung spielt zwar eine Rolle,
andere Faktoren sind aber wichtiger. ☐ ☐ ☐
- Kostenbelastung ist ein Faktor, der ver-
nachlässigt werden kann. ☐ ☐ ☐

FRAGE 4 0

Wie schätzen Sie den Stellen in der Wirtschaft (inkl. in Regie-
rung und Verwaltung (Re/Ve)) und in der Bevölkerung (Bev) ein,
finanzielle Belastungen für Umweltschutzmaßnahmen zu tragen -
vorausgesetzt, Finanzmittel stehen zur Verfügung, die aber auch
für andere Verwendungszwecke ausgeben werden können?

- Umweltschutzmaßnahmen haben Vorrang vor anderen Ausga-
ben Vorrang bei den Investitionen. ☐ ☐ ☐
- Umweltschutzinvestitionen haben keinen Vor-
rang; aber sie wird nicht einem Vergleich aller
Investitionen unterzogen. ☐ ☐ ☐

- Andere Verwendungszwecke als der Umweltschutz
haben immer Vorrang - der Umweltschutz muß mit
dem zufrieden sein, was übrig bleibt. ☐ ☐ ☐
- Finanzielle Belastungen für Umweltschutzmaß-
nahmen werden vermieden, wo immer es möglich
ist. ☐ ☐ ☐

FRAGE 4 1

Welche Bedingungen könnten Ihrer Einschätzung nach dazu
beitragen, daß nicht die Unterlassung von Umweltschutzmaßnah-
men, sondern ihre Durchführung gewinnbringend wäre (Mehrfach-
nennungen möglich)?

- Verstärkte Einsicht in die Bedeutung einer gesunden
Umwelt. ☐
- Abgaben für jeden Verbrauch der Umweltmedien Luft und
Wasser. ☐
- Abgaben für Umweltverschmutzungen. ☐
- Investitionsbeihilfen. ☐
- steuerliche Erleichterungen. ☐
- Verhängung von harten Strafen für Umweltvergehen. ☐
- Einige mögliche Bedingungen haben wir Ihnen vorgegeben. Wir
möchten Sie nun bitten, weitere Bedingungen zu benennen, die
Ihnen wichtig erscheinen. ☐

Selbsteinschätzung

Zum Schluß dieses Abschnittes möchten wir Sie bitten anzugeben,
wie Sie Ihre Informationsbasis für die Beantwortung der Fragen
in diesem Abschnitt (Umweltkriminalität und Gewinnstreben) ein-
schätzen.

- Ich bin über den Problembereich umfassend informiert. ☐
- Ich bin im großen und ganzen über den Problembereich
informiert. ☐
- Ich bin über den Problembereich einigermaßen informiert. ☐
- Meine Informationen sind eher lückenhaft. ☐
- Ich mußte mich mangels Informationen eher auf mein Gefühl
verlassen. ☐

....., was Sie glauben Sie: Welche Faktoren haben Einfluss auf das Anzeigeverhalten der Bürger und Behörden?

....., was Sie glauben Sie anhand der folgenden Faktoren wie wichtig erscheinen (5 = sehr große Bedeutung; 4; 3; 2; 1 = gar keine Bedeutung).

In den folgenden Fragen werden Sie gebeten, zu diesem Komplex ihre Einschätzungen zu formulieren.

FRAGE 4 2

- | | | |
|--|--------------------------|--------------------------|
| - Umweltbewusstsein | Bürger | Beh. |
| - Vertrauen in die Polizei | ☐ | ☐ |
| - Vertrauen in die Strafverfolgungsbehörden der Justiz | ☐ | ☐ |
| - Wissen um das Umweltstrafrecht | ☐ | ☐ |
| - Wissen um den kriminellen Gehalt beobachteter Umweltverschäntungen | ☐ | ☐ |
| - Wissen um zuständige Beschwerdestellen | ☐ | ☐ |
| - persönliche Betroffenheit durch Nähe zur Tat bzw. zum Verdacht | ☐ | ☐ |

Sie haben Ihnen einige mögliche Einflussfaktoren genannt. Nun bitten wir Sie bitten, weitere Einflussfaktoren, die Ihnen wichtig erscheinen, zu benennen.

FRAGE 4 3

Welche Möglichkeiten sehen Sie, um das Anzeigeverhalten der Verwaltungsbehörden mit Kontroll- und Überwachungsaufgaben zu verbessern?

Bitte benennen Sie die von Ihnen gesehenen Möglichkeiten.

Sehen Sie einen Zusammenhang zwischen einem Umweltbewusstsein, das für Umweltprobleme sensibilisiert ist, und der Anzeigebereitschaft?

JA ☐ NEIN ☐

falls Sie Ihre Antwort erläutern möchten, tragen Sie Ihre Bemerkungen bitte hier ein.

FRAGE 4 5

Welche Bedeutung würden Sie dem Anzeigeverhalten von Bürgern und Behörden im Hinblick auf die Überlegungen eines potentiellen Umwelttäters beimesen (etwa: reges Anzeigeverhalten der Bürger macht die Entdeckung einer umweltkriminalen Handlung so wahrscheinlich, daß die Tat nicht begangen wird)?

FRAGE 4 6

Welche Bedeutung würden Sie dem Anzeigeverhalten von Bürgern und Behörden im Hinblick auf die Entwicklung der Umweltkriminalität zuessen?

Bürger Beh.

- | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|
| - notwendige Voraussetzung für eine Eindämmung der Umweltkriminalität | ☐ | ☐ |
| - große Bedeutung, aber neben anderen Faktoren | ☐ | ☐ |
| - Bedeutung, andere Faktoren sind aber wichtiger | ☐ | ☐ |
| - keine Bedeutung | ☐ | ☐ |

SELBSTEINSCHÄTZUNG

Zum Schluss dieses Abschnittes möchten wir Sie bitten anzugeben, wie Sie Ihre Informationsbasis für die Beantwortung der Fragen in diesem Abschnitt (Anzeigeverhalten) einschätzen.

- Ich bin über den Problembereich umfassend informiert ☐
- Ich bin im großen und ganzen über den Problembereich informiert ☐
- Ich bin über den Problembereich einigermaßen informiert ☐
- Keine Informationen sind eher lückenhaft ☐
- Ich mühte mich mangels Informationen eher auf mein Gefühl verlassen ☐

VII. BEHÖRDEN MIT UMWELTSCHUTZAUFGABEN

In diesem Abschnitt der Befragung wird es um die verschiedenen Behörden gehen, die mit Umweltschutz und Umweltministerialität zu tun haben.

Auch jetzt möchten wir Sie bitten, Ihre Einschätzungen, Bewertungen und Ideen zu formulieren.

Die Verwaltungsbehörden beschreiben gegenüber der gewerblichen Wirtschaft im Umweltfragen zunächst den partnerschaftlichen Weg. Das sei an einem Beispiel erläutert:
Das Unternehmen K. in D. will seine Produktion ausweiten und zu diesem Zweck eine Anlage anschaffen, die nach dem Bundesimmissionschutzgesetz genehmigungspflichtig ist. Vor der eigentlichen Antragsstellung finden Vorverhandlungen zwischen dem Unternehmen und Herrn G., von der entscheidenden Behörde über die Voraussetzungen der Anlagegenehmigung statt; vor Erlass des Genehmigungsbescheides lernt Herr G. dem Unternehmen K. einen unterschrittsreifen Entwurf der Entscheidung zur Stellungnahme zu ...

FRAGE 4 7

Sie möchten Sie nun bitten, diese Vorgehensweise zu bewerten.

- einzig mögliche Verhaltensweise, um weitreichende Umweltschutzziele zu verwirklichen ☐
- eine mögliche Verhaltensweise, die aber eine strenge Aufsichtspraxis nach sich ziehen muß ☐
- eine mögliche Verhaltensweise, bei der aber das Entgegenkommen der Behörden meistens zu groß ist ☐
- eine unangemessene Verhaltensweise - auf diese Art werden lediglich Minimalforderungen des Umweltschutzes erfüllt ☐
- eine unangemessene Verhaltensweise - auf diese Weise werden Ziele des Umweltschutzes keinesfalls erreicht ☐

FRAGE 4 8

Welche anderen Handlungsweisen sind Ihrer Ansicht nach denkbar (z. B. Festsetzung von Grenzwerten ohne Rücksprache)? Bitte nennen Sie die Ihrer Ansicht nach denkbaren Verfahrensweise.

- ☐
- ☐
- ☐

FRAGE 4 9

Hat das kooperative Verhalten Ihrer Ansicht nach Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit des Umweltschutzes?

- macht das Umweltstraftrecht völlig unglaubwürdig ☐
- beeinträchtigt die Glaubwürdigkeit des Umweltschutzes negativ ☐
- beeinträchtigt die Glaubwürdigkeit des Umweltschutzes positiv ☐
- ist Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit des Umweltschutzes ☐
- macht das Umweltstraftrecht überflüssig ☐
- hat keinerlei Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit des Umweltschutzes ☐

Auch den folgenden Fragenkomplex möchten wir mit einem Beispiel beginnen:

Die zuständige Behörde erteilt der Firma F., die 200 Mitarbeiter beschäftigt und einen erheblichen Teil der kommunalen Gewerbesteuern aufbringt, eine Erlaubnis für das Einleiten von Abwasser in einen Fluß, obwohl die in Paragraph 7a I Wasserhaushaltsgesetz genannten Voraussetzungen fehlen. Dem Paragraphen zufolge müssen Menge und Schädlichkeit des Abwassers so gering sein, wie dies bei Anwendung der möglichen Verfahren möglich ist. Die Erlaubnis ist Ergebnis von langen und harten Verhandlungen, während derer die Firma wiederholt das Argument vorgebracht hatte, ohne die Erlaubnis müsse sie 50 Arbeitskräfte entlassen. Firma F. beginnt mit der Erlaubnis die Einleitung von Abwasser, was ohne die fehlerhafte Genehmigung strafbar wäre.

Das Beispiel macht deutlich:

Wahlabwehrung oder -schaffung für die Kommune und die Erhaltung oder Schaffung von Arbeitsplätzen einerseits und die Erfüllung von Umweltschutzaufgaben andererseits - die Erfüllung dieser verschiedenen Aufgaben bringt Konflikte für die Behördenbediensteten mit sich.

P R A G E 50

Bitte geben Sie Ihre Einschätzung zu der Frage ab, ob und inwieweit dieser Konflikt das Verhalten der Behörden beeinflusst, und zwar bei der Erstellung von Genehmigungen, aber auch bei der Durchführung von Kontrollen.

- Konflikt hat keinen Einfluß auf Genehmigungen und Kontrollen ☐
- Zielkonflikt führt zu einer nicht mehr effektiven Wahrnehmung der Umweltschutzaufgaben ☐
- Konflikt ist vorhanden und führt zu einer Vernachlässigung der finanz- und arbeitsmarktpolitischen Aufgaben ☐
- Konflikt ist nicht vorhanden ☐
- andere Möglichkeiten ☐

P R A G E 51

Welches Ziel hat Ihrer Ansicht bzw. Ihrer Erfahrung nach das größere Gewicht ?

- Ziele sind gleichgewichtig ☐
- finanz- und arbeitsmarktpolitische Ziele haben das größere Gewicht ☐
- Ziele des Umweltschutzes haben das größere Gewicht ☐
- Gewichtung der Ziele ist von Fall zu Fall unterschiedlich ☐

P R A G E 52

Welche Vorschläge können Sie machen, die die aus den widerstrebenden Zielen resultierenden Probleme lösen könnten ? Bitte erläutern Sie, warum Sie gerade diese Vorschläge machen.

-
-
-
-

Zur Erläuterung möchten wir Ihnen auch hinsichtlich der nächsten Fragen einen Text präsentieren:

"Auf fallig ist, daß im Verhältnis zu allen übrigen Angeklagten die Zahl der tatsächlich verurteilten bei Umweltdelikten am niedrigsten liegt. Auf Freizeitsstrafe

wurde in ganzen zwei Fällen erkannt." (DIX, Marlow/BODEN, Bernhard: Polizei und Umwelt: Es gibt viel zu tun - warten wir ab? Umweltkriminalität - was geht, s. mich an 7 in: contact Jan./Febr. 1985, S. 2 ff; hier: 5).

So wird die Praxis im Bundesland Niedersachsen im Jahre 1981 geschildert: Verurteilungen sind selten, die Strafzumessungen niedrig.

P R A G E 53

hat die geringe strafrechtliche Sanktionierung durch Staatsanwaltschaften und Gerichte Ihrer Ansicht und Erfahrung nach Auswirkungen auf das Anzeigeverhalten

- der Ordnungsbehörden, ... ☐
- der Bürger ? ☐
- Anzeigen erscheinen sinnlos, auch wenn ein Umweltkriminaldelikt bekannt ist ☐
- Umweltbewusste Behörden versuchen, kriminelle Umweltdelikte als Ordnungswidrigkeiten zu deklarieren und selbst zu ahnden ☐
- Die geringfügigen Strafen und zahlreichen Verfahrenseinstellungen haben keinen Einfluß auf das Anzeigeverhalten ☐
- Die Praxis der Strafverfolgungsbehörden führt zu einem verstärkten Anzeigeverhalten, das die Staatsanwaltschaften und Gerichte unter Druck setzen soll ☐
- andere Auswirkungen des Behördenverhaltens auf das Anzeigeverhalten: ☐
-
-

Den Zusammenhang der nun folgenden Fragen möchten wir Ihnen, wie Sie wahrscheinlich schon vermuten werden, beispielhaft verdeutlichen:

- "Neue Polizei-Gruppe gegen Umweltsünder" (Wiesbadener Tagblatt, 19. 9. 1984)
- "Krolichen" für Umweltsünder" (vgl. Wiesbadener Tagblatt, 4. 12. 1984)
- "Öko-Polizei" kümmert sich um Umweltschutzfragen" (Wettfälische Nachrichten, 7. 8. 1985)
- Diese und ähnliche Schlagzeilen finden sich in der letzten Zeit immer wieder in der Tagespresse, aber ebenfalls solche wie:
- "Polizei ist der Umweltkriminalität nicht gewachsen" (FAZ, 15. 1. 1985).

P R A G E 5 4

Wie würden Sie die Rolle der Polizei bei der Bekämpfung der Umweltprobleme einschätzen?

- Der Einsatz der Polizei ist kein Weg, um die Umweltkriminalität in den Griff zu bekommen ☐
- Die Verstärkung der Polizei und eine Erweiterung ihrer Rechte ist gegen die Regeln unseres Rechtsstaates ☐
- Die Polizei sollte nicht eigeninitiativ handeln, sondern nur auf Anweisung des Justizorgans ☐
- Die Polizei kann zwar nicht allein die Umweltkriminalität bekämpfen, sie hat aber eine wichtige Rolle zu spielen ☐
- Verstärktes, effektives Tätigwerden einer engagierten Polizei ist das einzige Mittel, um die Umweltkriminalität zu bekämpfen ☐

P R A G E 5 5

Welche Faktoren Ihrer Einschätzung nach geeignet, das Bewußtsein der Bürger für Umweltkriminalität zu beeinflussen?

- steigert das Kriminalitätsbewußtsein in erheblichem Maße ☐
- steigert das Kriminalitätsbewußtsein ☐
- steigert möglicherweise das Kriminalitätsbewußtsein ☐
- steigert in seltenen Fällen das Kriminalitätsbewußtsein ☐
- beeinflusst das Kriminalitätsbewußtsein negativ ☐
- hat keinerlei Einfluß auf das Kriminalitätsbewußtsein ☐

P R A G E 5 6

Welche Konflikte sehen Sie zwischen einer engagierten Polizei und den Ordnungsbehörden (Zielkonflikte, Konflikte der Zusammenarbeit, ...)?

Sie bezeichnen Sie die Ihrer Ansicht nach relevanten Konflikte und erläutern Sie bitte, warum Sie gerade diese genannt haben.

- Ich bin über den Problembereich umfassend informiert ☐
- Ich bin im großen und ganzen über den Problembereich informiert ☐
- Ich bin über den Problembereich einigermaßen informiert ☐
- Ich habe nur einen sehr oberflächlichen Eindruck ☐
- Ich mußte mich mangels Informationen eher auf mein Gefühl verlassen ☐

P R A G E 5 7

Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen, mit Umweltproblemen befaßten Behörden (Ordnungsbehörden, Polizei, Strafverfolgungsbehörden)?

- Die Zusammenarbeit ist hervorragend ☐
- Die Zusammenarbeit ist gut ☐
- In seltenen Fällen kommt es zu Konflikten ☐
- Konflikte zwischen den Behörden sind häufig ☐
- Die Zusammenarbeit funktioniert nur in seltenen Fällen ☐
- Die Zusammenarbeit funktioniert überhaupt nicht ☐

P R A G E 5 8

Welche Faktoren beeinflussen Ihrer Einschätzung und Erfahrung nach ein erfolgreiches Zusammenarbeiten der verschiedenen Behörden (Wahrnehmungen möglich)?

- unterschiedliche Aufgaben und Ziele ☐
- unterschiedliche Handlungsgewohnheiten aus anderen Handlungsbereichen ☐
- Geheimhaltungspflichten der Einzelbehörden ☐
- Kompetenzabgrenzungen ☐
- andere Faktoren ☐

Selbsteinschätzung
Zum Schluss dieses Abschnittes möchten wir Sie bitten anzugeben, wie Sie Ihre Informationsbasis für die Beantwortung der Fragen in diesem Abschnitt (Behörden mit Umweltschutzaufgaben) einschätzen.

- Ich bin über den Problembereich umfassend informiert ☐
- Ich bin im großen und ganzen über den Problembereich informiert ☐
- Ich bin über den Problembereich einigermaßen informiert ☐
- Ich habe nur einen sehr oberflächlichen Eindruck ☐
- Ich mußte mich mangels Informationen eher auf mein Gefühl verlassen ☐

VIII. SOZIALSTATISTISCHE DATEN

Mir möchten Sie nun nach Erde des fachlichen Teils bitten, einige Angaben zu machen, die den Bereich charakterisieren, den Sie als Expertin/Experte zugehören.

PRAGE 1 Welcher Befragtengruppe gehören Sie an ?

- Industrie ☐
- Behörden ☐
- Medien ☐
- Sonstige ☐

Wenn Sie zur Befragtengruppe Industrie gehören, beantworten Sie bitte die folgende Frage:

PRAGE 2 Welcher Branche ist der Betrieb, dem Sie angehören, zugehörig ?

- Bergbau ☐
- Eisenschaffende Industrie ☐
- NE-Metall ☐
- Steine und Erden ☐
- Mineralölverarbeitung ☐
- Chemie ☐
- Elektrotechnik ☐
- Herstellung von Kunststoff- und Gummiwaren ☐
- Energiewirtschaft ☐
- Gießerei ☐
- Ernährung ☐
- Müllbeseitigung ☐
- Automobilindustrie ☐
- Sonstige ☐

Mit dieser Frage sollen Sie, ganz wie Sie, die Reihenfolge von Fragen zum Thema "Umweltstatistik" (Umweltbewusstsein) vorgelagert, dazu bringen, wie Ihnen sicher aufgefallen ist, bestimmte Annahmen über die Faktoren in die Fragestellungen ein, die das Entstehen und auch die Entwicklung von Umweltkriminalität möglicherweise beeinflussen.

PRAGE 5 9

Zum Schluss des fachlichen Teils möchten wir Sie bitten, ganz unabhängig von unseren Vorgaben zu überlegen, welche Faktoren aus Ihrer Perspektive und aus Ihrer Erfahrung heraus deliktisches Handeln im Umweltbereich beeinflussen.

Wenn Sie zur Befragtengruppe Behörden gehören, beantworten Sie bitte die folgende Frage:

FRAGE 3
Welcher Art von Behörde gehören Sie an ?

- Ordnungsbehörde auf Gemeindeebene ☐
- Ordnungsbehörde auf Kreisebene ☐
- Ordnungsbehörde auf Regierungspräsidentenebene ☐
- Ordnungsbehörde auf Landesebene ☐
- Ministerialbehörde ☐
- Strafverfolgungsbehörde Polizei ☐
- Strafverfolgungsbehörde Justiz ☐
- Bund Land
- Sonderbehörde Luft ☐
- Sonderbehörde Abfall ☐
- Sonderbehörde Wasser ☐

Wenn Sie zur Befragtengruppe Medien gehören, beantworten Sie bitte die folgende Frage:

FRAGE 4
Bei welcher Art von Medium sind Sie beschäftigt ?

- regionale Tageszeitung ☐
- überregionale Tageszeitung ☐
- Wochenzeitung ☐
- Rundfunk und Fernsehen ☐

FRAGE 5 (AN ALLE TEILNEHMER)
Auf welchem Bundesland beziehen sich Ihre Erkenntnisse und Erfahrungen ?

.....

FRAGEBOGEN II:
ZWEITE RUNDE DER DELPHI-BEFRAGUNG

PROF. DR. G. W. WITTKAMPER

DIREKTOR

DES INSTITUTS FÜR POLITIKWISSENSCHAFT
DER WESTFÄLISCHEN WILHELMUS-UNIVERSITÄT

Marianne Wulff-Nienhäuser, M. A.

4400 MONSTER
BIEPACHSTR. 3
TEL. 0331/42-0171

Fragebogen zum Forschungsprojekt
-Empirische Untersuchung zur
Erstellung einer Prognosegrundlage
der Umweltkriminalität-
(Delphi-Umfrage)-

Zweite Befragungsrunde

durchgeführt im Jahre 1986

EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG ZUR
ERSTELLUNG EINER PRONOSEGRUNDLAGE
DER UMWELTKRIMINALITÄT
(DELPHI-UMFRAGE)

Sehr geehrte(r) Diskussionspartner(in) !

Zunächst einmal möchten wir uns für Ihre ausführlichen, Ideen-
reichen Antworten in der ersten Befragungsrunde herzlich bedan-
ken !

Mit Ihnen diskutierten in der ersten Runde 118 Teilnehmer, wobei
Ihre und die Antworten der anderen Teilnehmer die Grundlage für
den Ihnen nun vorliegenden Fragebogen für die zweite, abschlie-
ßende Runde unserer Delphi-Befragung sind.

Wir möchten Sie dringend bitten, auch an dieser zweiten Runde
teilzunehmen - sie dient der Klärung von Positionen und der Ver-
vollständigung Ihrer Einschätzungen des Problembereichs Umwelt-
kriminalität. Auch die mit Ihrer Hilfe ermittelten Ergebnisse
dieser Runde liefern wichtige Informationen und Hinweise für
eine Prognose zur Entwicklung der Umweltkriminalität.

Dieser neue Fragebogen umfaßt gleichzeitig die Darstellung der
Ergebnisse der ersten Runde. Es wird einerseits in Kurzform ex-
plizit über zahlreiche Ergebnisse der ersten Befragungsrunde be-
richtet (diese Darstellungen sind gekennzeichnet als: Ergebnis).
Andererseits enthält der Fragebogen neue Fragen, die fast aus-
schließlich aus den Ergebnissen der ersten Runde resultieren:
Die meisten Antwortvorgaben entsprechen Teilnehmeräußerungen und
sind in diesem Sinne auch ein Bericht über die Ergebnisse.

Über die Ergebnisse dieser zweiten Befragungsrunde werden wir
widerum jeden Teilnehmer informieren; gleichzeitig werden wir
Ihnen, falls Interesse daran besteht, eine Liste der Teilnehmer
zusenden - eine entsprechende Frage finden Sie am Schluß des
Fragebogens.

Wir sind uns vollkommen der Tatsache bewußt, daß die von uns gestellten Fragen oft sehr schwer zu beantworten sind und es einen Experten für alle Fragen geben wird. Da sich möglicherweise die Informationen und Erfahrungen der einzelnen Experten und Expertinnen unterscheiden, finden Sie auch diesmal nach Ende jedes Fragekreises eine Frage zur Selbsteinschätzung (Informationsbasis).

Noch einmal dürfen wir Ihnen versichern, daß wir alle Informationen strikt vertraulich behandeln. Auch diesmal werden die Antworten anonymisiert und grundsätzlich getrennt von Ihrem Namen und Ihrer Adresse gehalten. Bei einer späteren Publizierung werden lediglich streng anonymisierte Informationen verwendet.

Die Verantwortung für alle mit dieser Studie zusammenhängenden Tätigkeiten liegt ausschließlich bei den Unterzeichneten.

Besten Dank für Ihre Mitarbeit

M. Wulff
Prof. Dr. G. W. Wittkämper
H. Wulff - Nordhau
M. Wulff-Nienhäuser, M. A.

BEGINN: UMWELTKRIMINALITÄT - DIAGNOSE

Ergebnis: In der ersten Runde unserer Befragung wurden wir an vielen Stellen darauf hingewiesen, daß Umweltkriminalität in der Befragung zu pauschal gesehen werde. Etliche der Teilnehmer nahmen Differenzierungen vor.

Frage 1:
Wir möchten Sie bitten, Ihre Einschätzung zu der Frage abzugeben, wie sich Umweltkriminalität heute ausnimmt. Dabei geht es nicht nur um die entdeckten und/oder verfolgten Delikte, sondern um die Delinquenz unter Einbeziehung möglicher Dunkelziffern. Bitte geben Sie an, welchen der folgenden Aussagen Sie zustimmen.

1. Umweltkriminelle Delikte sind in der überwiegenden Zahl:

schwere Delikte ☐ mittlere Delikte ☐ leichte Delikte ☐

Unfälle ☐ fahrlässige Delikte ☐ vorsätzliche Delikte ☐

2. Umweltkriminelle Delikte werden vor allem begangen im Bereich:

Privatbereich ☐ Industrie und Gewerbe ☐ Behörden ☐

Frage 2:
Um die "Diagnose" zu vervollständigen, möchten wir Sie nun bitten, die Dunkelziffer einzuschätzen. Bitte kreuzen Sie die Ihrer Ansicht nach zutreffenden Möglichkeiten an.

Die Dunkelziffer ist

	sehr hoch	hoch	nicht so hoch	niedrig	kaum vorhanden
privater Bereich					
gewerblich/industrieller Bereich					
behördlicher Bereich					

Frage 3:

Zum Schluss dieses Abschnittes möchten wir Sie bitten, die Schwere des Problems Umweltkriminalität zu bewerten.

Bitte entscheiden Sie sich für eine der vorgegebenen Möglichkeiten - Raum für andere Einschätzungen werden Sie später bekommen.

Umweltkriminalität stellt ein Problem dar.

- das kaum noch in den Griff zu bekommen ist ☐
- das zwar vorhanden ist, mit den gegenwärtig vorhandenen Möglichkeiten aber erfolgreich bekämpft wird ☐
- das zwar vorhanden ist, dessen Bedeutung aber von Politik, Umweltschützern und Medien übertrieben dargestellt wird ... ☐
- das eigentlich gar kein Problem ist ☐

Kommentare, Anregungen und Kritik zum ersten Abschnitt

Ich bin in diesen Fragen: LAIE ..1 2 3 4 5.. FACHMANN/-FRAU

FRAGENKREIS 1: DAS UMWELTRECHT

Wie die Ergebnisse der ersten Befragungsrunde zeigen, ist die Bewertung des Umweltrechts und insbesondere des 28. Abschnittes des StGB "Straftaten gegen die Umwelt" sehr unterschiedlich - die Einschätzung bleibt kontrovers, so daß wir zu diesem Problemkreis erneut einige Fragen stellen wollen.

Ergebnis: Die Androhung einer Bestrafung, die das StGB enthält, wird von den Teilnehmern in ihrer Wirksamkeit sehr unterschiedlich bewertet: hinsichtlich der Frage, ob eine Sanktionsandrohung zur Unterlassung von Umweltschadigungen bzw. umweltkriminellen Handlungen führen kann, bewerten die Teilnehmer wie folgt:

- uneingeschränktes JA ohne Erläuterung: 5 Nennungen
- JA mit Begründung (JA, weil...): 25 Nennungen
- JA mit Bedingung (JA, wenn...): 18 Nennungen

- Eineingeschränktes JA (ja für/teilweise/nicht unbedingt...): 13 Nennungen
- eher negative Urteile (kaum/sehr geringe/nur bei Ausnahmefällen): 14 Nennungen
- Klares NEIN als Begründung: 7 Nennungen
- uneingeschränktes NEIN: 5 Nennungen

Die Ergebnisse der ersten Runde zum Problemkreis: Strafrecht als Instrument der Umweltpolitik ergaben: Als ein einsetzbares Instrument (unter anderen) bewerteten 63 % der Teilnehmer (75) die strafrechtliche Regelung (geeignetes Instrument: 9 Teilnehmer; in Ausnahmefällen: 18 Teilnehmer; allerletztes Mittel: 16 Teilnehmer).

Falls Sie diese Ergebnisse kommentieren möchten, haben Sie nun Gelegenheit dazu:

Ergebnis: Die Frage, ob die vorhandenen Gesetzesregelungen geeignet seien, Gewinne, die durch Umweltvergehen erzielt werden können, unmöglich zu machen, entscheiden die Teilnehmer wie folgt:

- 48 (40,3 %): Regelungen ausreichend
- 43 (36 %): Regelungen eher mangelhaft
- 6 (5 %): Regelungen sehr angemessen
- 6 (5 %): Regelungen völlig unzureichend.

Frage 4:

Aufgrund von Anmerkungen und Kommentaren möchten wir Sie bitten, die folgenden Aussagen zu bewerten bzw. zu ergänzen:

- Die Gesetze sind ausreichend, aber sie werden nicht ausgeschöpft (Vollzugsprobleme) ☐ JA NEIN ☐
- Nur einzelne Regelungen sind ausreichend ☐

Wenn JA: Welche ?

Wir möchten Sie nun bitten, Ihre Einschätzungen abzugeben, die die zukünftige Bedeutung des Umweltrechts und besonders des 28. Abschnittes des Strafgesetzbuches betreffen.

Ergebnis: Als ein Mittel neben anderen zur Bekämpfung der Umweltkriminalität wird das StGB von 58 % der Teilnehmer akzeptiert (für überflüssig halten die strafgesetzliche Regelung lediglich 3 % der Teilnehmer).

Frage 5:
Wie würden Sie die Wirksamkeit des 28. Abschnittes des StGB "Straftaten gegen die Umwelt" in seiner Wirkung auf die Entwicklung der Umweltkriminalität einschätzen?

- Langfristig wird der 28. Abschnitt des StGB die Umweltkriminalität eindämmen ☐
- Als eine Maßnahme unter anderen hat der 28. Abschnitt seine Berechtigung ☐
- Mittel- bis langfristig wird sich der 28. Abschnitt des StGB als überflüssig erweisen ☐
- Die strafgesetzliche Regelung ist bereits heute überflüssig, da die Regelungen der übrigen Umweltgesetze ausreichen ☐
- Die Aufnahme der "Straftaten gegen die Umwelt" ins Strafgesetzbuch hat zu einer unnötigen Kriminalisierung von Bagatelldelikten geführt (Aufblähung des Problems) ☐
- Der 28. Abschnitt des StGB führt zur Durchführung von einzelnen, symbolischen und demonstrativen Strafverfahren, nicht aber zu einer umfassenden Bekämpfung der Ursachen von Umweltkriminalität ☐
- Wenn nicht eine Beseitigung der vorhandenen Mängel vorgenommen wird, wird sich das Umweltrecht auch zukünftig eher als Hemmschuh für mehr Umweltschutz erweisen ☐

Ergebnis: An vielen Stellen wurde in der ersten Runde der Befragung auf Mängel hingewiesen, die dem Umweltrecht innewohnen. Zu diesen konstatierten Mängeln möchten wir Sie nun um eine Einschätzung bitten.

Frage 6:
Wir möchten Sie bitten zu entscheiden, welche der folgenden Mängel Ihrer Ansicht nach

- vorhanden sind,
- nicht vorhanden sind,
- unbedingt behoben werden müssen.

	Mangel vorhanden	Mangel nicht vorhanden	Mangel zu beheben
1. Das Umweltrecht ist so komplex, daß es kaum noch überblickt werden kann			
2. Die Gesetze sind viel zu kompliziert formuliert und daher unverständlich			
3. Die Vorschriften und Rechtsbegriffe des Umweltrechts sind unscharf			
4. Die Verwaltungsakte (behördliche Auflagen) sind zu unbestimmt			
5. Die Tatbestände sind zu unscharf, zu kompliziert und nicht eindeutig			
6. Es gibt zu viele Vorschriften, die zu oft geändert werden			
7. Die Vorschriften sind praktisch fern und nicht praktikabel			

Falls Sie hinsichtlich einiger/aller der hier genannten Mängel der Ansicht sind, diese Mängel müßten behoben werden, beantworten Sie bitte auch die folgenden Fragen.

Frage 6A:
Auf welche Regelungen beziehen sich Ihre Veränderungswünsche?

Frage 6B:
Auf welche Art und Weise sollten die mangelhaften Regelungen verändert und verbessert werden?
Bitte geben Sie Ihre Ideen für die Mängelpunkte 1 bis 7 jeweils getrennt an.

Kommentare, Anregungen und Kritik zu diesem Abschnitt

Ich bin in diesen Fragen: LAIE ..1 2 3 4 5.. FACHMANN/-FRAU

FRAGENKREIS II: INSTRUMENTE DER UMWELTPOLITIK

Frage 7.

Bitte geben Sie an, wie Sie die gegenwärtige Umweltpolitik im Hinblick auf eine Eindämmung der Umweltkriminalität einschätzen.

- Die gegenwärtige Umweltpolitik als Reformpolitik ist die einzige, langfristig wirksame Form der Umweltpolitik ☐
- Die gegenwärtige Umweltpolitik kennt keine langfristigen Ziele und führt daher nur zu Verunsicherungen ☐
- Umweltpolitik wird viel zu "hektisch" betrieben (ständige Novellierungen; ständig zusätzliche Regelungen etc.) und ist daher nicht mehr effektiv ☐
- In der Umweltpolitik wird heute der Bestrafung zu viel Bedeutung beigemessen ☐
- Die marktwirtschaftlichen Instrumente haben in der Umweltpolitik nicht genügend Raum ☐
- Die Umweltpolitik wird halbherzig betrieben und packt die Probleme nicht an der Wurzel (grundsätzliches Überdenken von Mitteln und Zielen fehlt) ☐
- Die gegenwärtige Umweltpolitik ist ungeeignet, um die Umweltkriminalität einzudämmen und mittelfristig unsere Umweltprobleme zu lösen ☐

Ergbnis: Ein Instrument der Umweltpolitik wurde bereits angesprochen: das Umweltstrafrecht. Die erste Runde der Befragung ergab, daß die strafrechtliche Regelung zwar als in gewissem Sinne sinnvoll erachtet wird. Von der Mehrzahl der Teilnehmer wird aber die Ansicht vertreten, daß auch und vor allem andere Instrumente zum Einsatz kommen müssen. Welche Instrumente eine größere Rolle in der Umweltpolitik spielen sollten, wollen wir nun zur Diskussion stellen.

Frage 8:
Welche Instrumente der Umweltpolitik halten Sie in welcher Kombination für sinnvoll, um auf längere Sicht mehr Umweltschutz zu erreichen und das Problem Umweltkriminalität zu lösen?
Bitte geben Sie Ihre Einschätzung für die Bereiche Industrie (Ind), Behörden (Beh) und Bevölkerung (Bev) an.

	Ind	Beh	Bev
- ökonomische Anreize	☐	☐	☐
- Investitionsbeihilfen	☐	☐	☐
- Steuererleichterungen	☐	☐	☐
- Prämien und Belohnungen ("Umweltorden")	☐	☐	☐
- ökonomische Sanktionen	☐	☐	☐
- Abgaben für die Verschmutzung der Umwelt	☐	☐	☐
- Abgaben für den Gebrauch der Umweltmedien (Luft, Wasser etc.)	☐	☐	☐
- Abgaben für alte Anlagen	☐	☐	☐
- Gebote und Verbote	☐	☐	☐
- Auflagenpolitik	☐	☐	☐
- Verbote von gefährlichen Stoffen	☐	☐	☐
- Verbote von Produktion und Vertrieb umwelt-schädlicher Stoffe bzw. Produkte	☐	☐	☐
- konsequente Anwendung des 28. Abschnittes des StGB "Straftaten gegen die Umwelt"	☐	☐	☐
- Aufklärung und Bewußtseinsbildung	☐	☐	☐
- Erziehung und Ausbildung (Lehrpläne)	☐	☐	☐
- Technologie- bzw. Technikpolitik	☐	☐	☐

Ergbnis: Eine kleine Gruppe von Teilnehmern vertritt die Ansicht, Umweltschutz sei allein Sache z. B. der Unternehmen - der Staat soll sich diesen Teilnehmern zufolge aus Fragen des Umweltschutzes heraushalten. Diesen Problemkreis wollen wir nun ansprechen.

Frage 9:

Bitte geben Sie Ihre Einschätzung zu der Frage ab, welches Gewicht staatliches Handeln im Umweltbereich haben sollte. Bitte entscheiden Sie sich für eine der Möglichkeiten.

- Rigoroses Handeln des Staates ist das einzige Mittel, um Umweltprobleme auf Dauer in den Griff zu bekommen ☐
- Der Staat sollte lediglich Rahmenbedingungen festsetzen, darüber hinaus ist Umweltschutz Sache der betroffenen Privatpersonen, Behörden und Unternehmen ☐
- Der Staat sollte eine zeitlang Anreize für Umweltschutzmaßnahmen bieten; auf Dauer ist Umweltschutz Sache der Betroffenen ☐
- Umweltschutz sollte ausschließlich in die Hände der betroffenen Privatpersonen, Behörden und Unternehmen gelegt werden, da das Bewußtsein für die Bedeutung des Umweltschutzes groß genug ist ☐

Anregungen, Kommentare und Kritik zu diesem Abschnitt

Ich bin in diesen Fragen: LAIE .. 1 2 3 4 5.. FACHMANN/-FRAU

FRAGENKREIS III: URSACHEN UND MOTIVE FÜR UMWELTKRIMINELLES HANDELN

Ergebnis: Eine nicht geringe Zahl der Teilnehmer ist der Meinung, daß in der Mehrzahl der Fälle das Wissen und das Kriminalitäts- bzw. Tatbewußtsein ungenügend bis nicht vorhanden sei - auf dieses Phänomen weisen immerhin 20 Teilnehmer hin. Diese Frage wollen wir in dieser zweiten Runde erneut zur Diskussion stellen. Dabei entsprechen die Antwortvorgaben Ansichten von Teilnehmern.

Frage 10:

Wie würden Sie Wissen und Kriminalitäts- und Tatbewußtsein im Handlungsfeld Umweltkriminalität einschätzen? Bitte entscheiden Sie sich für die Möglichkeiten, die Ihrer Einschätzung nach zutreffen.

- In den meisten Fällen handelt es sich um fahrlässige Taten, bei denen ein Umweltbewußtsein nicht oder nur verschwommen vorhanden ist ☐
- Bei vorsätzlichen Taten ist ein Tatbewußtsein vorhanden, bei fahrlässigen dagegen kaum ☐
- Bei leichten Verstößen ist aufgrund eines höheren Informationsstandes ein Tatbewußtsein vorhanden ☐
- Nur bei schweren Verstößen ist ein Tatbewußtsein vorhanden ☐
- Bei Delikten im betrieblichen Bereich ist ein Tatbewußtsein vorhanden ☐
- Bei Delikten im Behördenbereich fehlt ein Tatbewußtsein ☐
- Bei Delikten im privaten Bereich fehlt ein Tatbewußtsein .. ☐

Ergebnis: Den Einschätzungen der Teilnehmer zufolge existieren ökonomische Ursachen für Umweltkriminalität: es handelt sich dabei aber um Ursachen neben anderen, 102 oder 91,8 % der Teilnehmer sind zwar der Meinung, aus einer Umweltstrafe seien Gewinne zu erzielen, lediglich 22,7 % halten aber die Gewinnkalkulation für die wichtigste Überlegung (58 % halten sie für eine wichtige aber nicht die einzige Überlegung). Zudem spielt nach Ansicht etlicher Teilnehmer die Gewinnkalkulation nur bei den vernünftigsabig seltenen vorsätzlichen Straftaten eine Rolle. Durch drohende Kostenbelastung kann umweltkriminelles Handeln ebenfalls "verursacht" sein. Kostenbelastung ist eine Ursache insbesondere in kleinen Industriebetrieben.

- Neben den bisher genannten Ursachen spielen nach Ansicht der Teilnehmer die folgenden Überlegungen ebenfalls eine Rolle:
- Entdeckungs- und Verurteilungswahrscheinlichkeit,
 - gesellschaftliches Ansehen,
 - "ortieren",
 - Verfallenskonventionen.

Frage 12:

Wie sind die oben genannten, verschiedenen Ursachen für umwelt-kriminelles Handeln Ihrer Ansicht nach wirksam zu bekämpfen? Bitte geben Sie für die Bereiche Industrie (Ind), Behörden (Beh) und Bevölkerung jeweils an, für wie wichtig und wirksam Sie die folgenden Vorschläge halten (5 = sehr große Bedeutung/Wirksamkeit, 4, 3, 2, 1 = keine Bedeutung/Wirksamkeit).

	Ind	Beh	Bev
- Wissensvermittlung (Erziehung, Aus- und Fortbildung, allgemeine Informationen durch die Medien)	☐	☐	☐
- Beratung durch Industrieverbände	☐	☐	☐
- Beratung durch Behörden	☐	☐	☐
- finanzielle Anreize bzw. Erleichterungen	☐	☐	☐
- Technikentwicklung	☐	☐	☐
- harte Strafen	☐	☐	☐
- Entkriminalisierung von (vor allem kleinen) Delikten	☐	☐	☐

Kommentare, Anregungen und Kritik zu diesem Abschnitt

Ich bin in diesen Fragen: LAIE ..1 2 3 4 5.. FACHMANN/-FRAU

FRAGENKREIS IV: INSTANZEN DER GESELLSCHAFTLICHEN VERURTEILUNG

Ergebnis: Die Gefahr, als Umweltstraftäter gesellschaftliche Nachteile zu erleiden, wird von der Mehrzahl der Teilnehmer (76) als gering eingeschätzt (mit Sicherheit: 5; mit hoher Wahrscheinlichkeit: 8; mit Wahrscheinlichkeit: 19; keine Gefahr: 6). Für die man- gelhafte gesellschaftliche Verurteilung werden zahlreiche Gründe genannt.

Falls Sie dieses Ergebnis kommentieren möchten, haben Sie nun dazu Gelegenheit:

Frage 11:
Zum Ende dieses "diagnostischen" Abschnittes möchten wir Sie bitten, die Bedeutung der bisher genannten Ursachen- und Moti- vkreise zu bewerten.
Mit einem Kreis um eine der Ziffern von "1" bis "5" können Sie Ihr Urteil abstimmen.

	keine Bedeut.	große Bedeut.
- Misswängel	1 2 3 4 5	
- Bewußtseinsmängel (allgemeines Umweltbe- wußtsein; Kriminalitätsbewußtsein)	1 2 3 4 5	
- Gewinbkalkulationen bei vorsätzlichen Taten	1 2 3 4 5	
- Vermeidung von Kostenbelastungen	1 2 3 4 5	
- Entdeckungs- und Verurteilungswahrscheinlich- keit	1 2 3 4 5	
- gesellschaftliche Ansehen (Image)	1 2 3 4 5	
- Karrieredenken	1 2 3 4 5	
- Verhaltensgewohnheiten	1 2 3 4 5	

Sir möchten Sie nun bitten, zu der Beeinflussung der in diesem Fragenkreis angeschnittenen Problembereiche Ihre Einschätzungen abzugeben.

Frage 13:

Sie möchten Sie nun bitten, die von den Teilnehmern genannten Gründe zu bewerten.
Bitte geben Sie jeweils an, welche Gründe Ihrer Ansicht nach bedeutsam sind. Mit einem Kreis um eine der Ziffern von "1" bis "5" können Sie Ihr Urteil abtufen.

	ohne Bedeut.	große Bedeut.
- mangelndes Umweltbewusstsein bzw. traditionelle Einstellung breiter Gesellschaftsschichten	1 2 3 4 5	
- Mangel in der Normverankerung ("Umweltvergehen sind Kavaliärsdelikte")	1 2 3 4 5	
- Andersartigkeit der Bewertung von Gemeineigentum (Umwelt, Natur) im Vergleich zur Bewertung von Privateigentum (Person und Eigentum)	1 2 3 4 5	
- Überbetonung des wirtschaftlichen bzw. sozialen Aspekts (Arbeitsplätze, Steuern einnehmen, Lebensstandard)	1 2 3 4 5	
- Sozialstatus der Täter ("white collar crime")	1 2 3 4 5	

Frage 14:

Sind Sie der Ansicht, daß die "Angst" vor einer gesellschaftlichen Verteilung in der Folge eines Umweltdeliktes in der Zukunft aufgrund veränderter Bewußtseinslagen wachsen wird?

- Die Angst wird erheblich zunehmen, da das Bewußtsein für den Wert der Umwelt in der Gesamtgesellschaft wächst	☐
- Bei schweren, vorsätzlichen Delikten findet bereits heute eine Verteilung durch die Gesellschaft statt, so daß es keine Veränderungen bedarf	☐
- Die Angst wird steigen; sie hat jedoch vor allem negative, kriminalisierende Auswirkungen	☐

Frage 15:

In der ersten Runde wurden nur wenige Instanzen, die einen Umwelteinfluß verurteilen, für wirksam erachtet.
Wie sehen Sie die Entwicklung bis 1995?

- Es sollte nicht mehr Instanzen geben als die, die heute als Umwelteinflüsse verurteilen ☐
- Umweltdelikte werden in der Zukunft ähnlich verurteilt werden wie z. B. Raub oder Diebstahl ☐
- Es wird immer mehr Instanzen geben, die Umweltdelikte verurteilen ☐

Falls Sie die dritte Möglichkeit gewählt haben:
Um welche Instanzen wird es sich voraussichtlich handeln?

Anregungen, Kommentare und Kritik zu diesem Fragenkreis

Sie blm in diesen Fragen: LAIE ..1 2 3 4 5.. FACHMANN/-FRAU

FRAGENKREIS V: BEOBACHTER UND ANZEIGENDE

Ergebnis: Die Teilnehmer der ersten Befragungsrunde sehen im Anzeigeverhalten von Bürgern (Bg) und Behörden (Beh) einen Faktor, der für die Entwicklung der Umweltkriminalität von Bedeutung ist: es wird aber nicht als entscheidend bewertet. Als eine "notwendige Voraussetzung für die Eindämmung der Umweltkriminalität" sehen 14,8 % (Bg) bzw. 26,4 % (Beh) das Anzeigeverhalten. "Große Bedeutung" neigen anderen Faktoren" messen dem Bürgerverhalten 40,8 %, dem Behördenverhalten 47 % der Teilnehmer zu. 35,7 % (Bg) bzw. 30 % (Beh) sehen zwar eine Bedeutung, schätzen andere Faktoren aber als wichtiger ein (keine Bedeutung: 6 % (Bg) bzw. 2,6 % (Beh)).

Das Anzeigeverhalten der Bürger wird vor allem durch zwei Faktoren beeinflusst: das Umweltbewusstsein (in Kombination mit Wissen und Information) und die persönliche Betroffenheit durch Nähe zur Tat bzw. zum Tatort; eine gewisse Bedeutung haben außerdem das Wissen um zuständige Beschwerdestellen und das Wissen um den kriminellen Gehalt beobachteter Umweltverschmutzungen (auf das Anzeigeverhalten der Behörden werden wir gleich ausführlicher eingehen).

Falls Sie diese Ergebnisse kommentieren möchten, haben Sie nun Gelegenheit dazu:

Ergebnis: Da von den Teilnehmern auch zahlreiche, mögliche negative Wirkungen eines regeren Anzeigeverhaltens befürchtet werden, wollen wir das Anzeigeverhalten der Bürger noch einmal in den Mittelpunkt stellen.

Frage 16:
Wie würden Sie die Auswirkungen eines regeren Anzeigeverhaltens der Bürger einschätzen?
Bitte kennzeichnen Sie die Auswirkungen, die Sie für wahrscheinlich halten.

- Ein reges Anzeigeverhalten führt zu einem Rückgang der umweltkriminellen Delikte ☐
- Ein reges Anzeigeverhalten führt zu einer Überlastung der Verfolgungsbehörden ☐
- Ein reges Anzeigeverhalten führt zu einer unnötigen Aufblähung der Ermittlungsstellen, weil Bürger nur zur Identifizierung kleiner, sinnlich wahrnehmbarer Delikte in der Lage sind ☐
- Aufforderungen zu einem regeren Anzeigeverhalten fördern das Denunziantentum ☐
- Ein reges Anzeigeverhalten führt zu einer raffinierten Tatusführung und erschwert daher auf Dauer die Entdeckung von Umweltdelikten ☐

Ergebnis: Faktoren, die das Anzeigeverhalten der Behörden beeinflussen, sind vor allem: das Umweltbewusstsein, das Wissen um das Umweltstrafrecht und das Wissen um den kriminellen Gehalt beobachteter Umweltverschmutzungen. Diese Ergebnisse deuten auf erhebliche Wissensdefizite der Behörden hin.

Frage 17:
Sehen Sie Wissensdefizite bei den Behörden?
Bitte geben Sie Ihre Einschätzung für die Verwaltungsbehörden (VBeh), die Polizei (Pol) und die Behörden der Justiz (JBeh) an.

- Die Wissensdefizite sind auf allen Gebieten erheblich ☐
- Die Defizite liegen im Wissen um das Umweltstrafrecht ☐
- Die Defizite liegen im Wissen um das Umweltverwaltungsrecht ☐
- Die Defizite liegen im naturwissenschaftlich-technischen Bereich ☐
- Defizite sind so gut wie nicht vorhanden ☐

Ergebnis: Unstritten bleibt unter den Teilnehmern der Befragung, ob ein regeres Anzeigeverhalten der Behörden wünschbar ist.

Frage 18:
Bitte teilen Sie uns Ihre Meinung zu der Frage mit, ob ein gesteigertes Anzeigeverhalten der Behörden positive Auswirkungen hinsichtlich der Eindämmung der Umweltkriminalität hätte.

- Regeres Anzeigeverhalten hat keine Verbesserung der Umweltqualität zur Folge ☐
- Regeres Anzeigeverhalten trägt zur Eindämmung der Umweltkriminalität entscheidend bei ☐
- Regeres Anzeigeverhalten ist Überflüssig ☐
- anderes: ☐

Da verschiedene Vorschläge gemacht werden, wie man das Anzeigeverhalten der Behörden steigern könnte, möchten wir einige dieser Vorschläge zur Diskussion stellen.

Frage 19:

Welche der folgenden Vorschläge halten Sie für solche, mit denen das Anzeigeverhalten in der gewünschten Form aktiviert werden könnte?

- Einführung einer Anzeigepflicht ☐
- Belohnungen für Anzeiger ☐
- Veröffentlichungen von Erfolgsbilanzen ☐
- keine Veränderungen erwünscht ☐

Anregungen, Kommentare und Kritik zu diesem Fragenkreis

Ich bin in diesen Fragen: LAIE ..1 2 3 4 5.. FACHMANN/-FRAU

FRAGENKREIS VI: GENEHMIGUNGS-, KONTROLL- UND VERFOLGUNGSAKTEURE

In diesem Abschnitt stehen die Behörden mit Umweltschutzaufgaben im Mittelpunkt. Die erste Runde hatte vor allem die Feststellung einer Vielzahl von Problemen zur Folge, die wir heute noch einmal von Ihnen überprüfen lassen möchten.

Zu Beginn möchten wir Ihnen eine Frage stellen, in der Probleme angesprochen werden, die entweder für alle Behörden konstatiert werden bzw. Probleme der Zusammenarbeit zum Thema machen. Bitte geben Sie an, welche der Probleme Sie ebenfalls sehen. Mit einem Kreis um eine der Ziffern "1" bis "5" können Sie Ihr Urteil abstimmen.

- | | nicht
wichtig | sehr
wichtig |
|---|------------------|-----------------|
| - Kompetenzwirrwar (auch: zwischen den Bundesländern; zwischen Bund, Ländern und Gemeinden) | 1 | 2 3 4 5 |
| - Konkurrenz der Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden | 1 | 2 3 4 5 |
| - Zusammenarbeit zwischen den Behörden | 1 | 2 3 4 5 |
| - Opportunitäts- versus Legalitätsprinzip | 1 | 2 3 4 5 |
| - Strafverfolgung versus Schadensbegrenzung/Behebung | 1 | 2 3 4 5 |
| - Verwaltungszersplitterung | 1 | 2 3 4 5 |
| - Wissen und Bewußtsein um/Einsicht in die Belange des Umweltschutzes | 1 | 2 3 4 5 |
| - Ausstattung der Behörden (finanziell, technisch, sachlich) | 1 | 2 3 4 5 |
| - anderes: | 1 | 2 3 4 5 |

Ergebnis: Für die einzelnen Behördentypen, die mit Umweltschutzaufgaben befaßt sind, werden auch jeweils spezifische Probleme ausgemacht:

1. Verwaltungsbehörden
Die Mehrzahl der Teilnehmer ist der Meinung, das Kooperationsprinzip sei eine richtige Verhaltensweise, um Umweltschutzziele zu erreichen (einzig möglich: 28; mögliche: 54 Teilnehmer). Es werden aber auch eine Reihe von Problempunkten gesehen, die nach Ansicht der Teilnehmer ein wirksames Handeln der Verwaltungsbehörden hinsichtlich der Verwirklichung von Umweltschutzziele behindern:
- Kooperation ohne strenge Kontrollen
- Zielkonflikt zwischen Umweltschutz- und anderen Aufgaben
- fehlende Anzeigebereitschaft aufgrund des Kooperationsprinzips
- fehlende Anzeigebereitschaft aufgrund der Angst vor einer Selbstanzeige
- Building von Umweltverstößen

- unzureichende Abfassung von Grenzwerten in Genehmigungsbescheiden
- politische Abhängigkeiten (vor allem der Kommunalbehörden).

193-241

Der Polizei wird eine durchaus wichtige Rolle bei der Bekämpfung der Umweltkriminalität zugewiesen: Innerhalb 87 Teilnehmer sind der Meinung, die Polizei habe eine wichtige Rolle, wenn sie auch nur dazu beiträgt, die Umweltverunreinigungen zu bekämpfen. Es werden jedoch auch Probleme genannt, die insbesondere ein erfolgreiches (und notwendiges) Zusammenarbeiten der Verwaltungsbehörden und der Polizei behindern:

- mangelnde Erkenntnistätigkeiten, die zur Verfolgung aus schließlich von Bagatelldelikten führen
- mangelndes Wissen um Hintergründe des Einzelfalles aus dem Überfall resultiert
- mangelhaftes Ratsuchen bei den Ordnungsbehörden
- mangelhaftes technisches Wissen, das die Überlebensfähigkeit der Verfolgung von Umweltdelikten aus "Profilierungssucht".

1. Strafverfolgungsbedürfnis der Polizei
2. Für diese Behörden werden in der ersten Runde der Befragung vor allem die folgenden Probleme ausgemacht:
 - keine qualifizierten Urteile aufgrund mangelnden Wissens um die Hintergründe des Einzelfalles
 - keine qualifizierten Urteile aufgrund mangelnden Wissens um Zusammenhänge
 - keine qualifizierten Urteile aufgrund mangelhaften technischen naturwissenschaftlichen Wissens
 - zu scharfe Urteile aufgrund politischer Interessen (Überbetonung des Umweltschutzgedankens).

Falls Sie diese Ergebnisse kommentieren möchten, haben Sie nun Gelegenheit dazu:

In der ersten Runde wurden viele Vorschläge gemacht, auf welche Weise das Behördenhandeln effektiver im Sinne von effektiver Bekämpfung der Umweltkriminalität werden könnte. Einige der Vorschläge sollten wir hier zur Diskussion stellen.

Frage 21: Was glauben Sie: Welche der folgenden Vorschläge müßten wirksam gemacht werden, damit die Behörden das Problem Umweltkriminalität in den Griff bekommen?

- Stärkung der Verwaltungsbehörden (z. B. durch Einführung von Bagatelldelikten) ☐
- spezielle Einsatzgruppen der Polizei mit weitreichenden Kompetenzen ☐
- spezielle Gruppen bei Staatsanwaltschaften und Gerichten ☐
- Einrichtung unabhängiger Kontrollbehörden ☐
- Vereinheitlichung der Handlungsanweisungen ☐
- verbesserter Informationsfluß zwischen den Behörden, um optimalen Wissensstand zu erreichen ☐
- gemeinsame Ausbildung der verschiedenen Fachbeamten, um Verständnis für die Sichtweise der jeweils anderen zu fördern ☐
- "Job rotation" der Beamten mit Umweltschutzaufgaben (in den Behörden/zwischen Behörden und Industrie) ☐
- bessere apparative und technische Ausrüstung der Behörden ☐
- bessere Ausbildung ☐
- mehr Fachpersonal (naturwissenschaftlich-technisch) ☐

Frage 22: Glauben Sie, daß sich das Behördenhandeln insgesamt in der Zukunft so gestalten wird, daß die Umweltkriminalität effektiver bekämpft werden kann?

- ja, sehr bald ☐
- ja, in einigen Jahren ☐
- ja, wenn die umweltpolitischen und umweltrechtlichen Vorgaben klarer und glaubwürdiger werden ☐
- nein - die bestehenden Konflikte sind substantieller Natur ☐
- ich halte keine Veränderungen für notwendig - die Behörden arbeiten effektiv ☐

Ich bin in diesen Fragen: LAIE ..1 2 3 4 5.. FACIMANN/-FRAU

FRAGENKREIS VII: DIE DELIKTE

Ergebnis: Immer wieder wird von den Teilnehmern auf die Tatsache hingewiesen, daß sich ein Teil der Probleme im Problembereich Umweltkriminalität aus dem Charakter der Delikte ergibt.

Frage 23 : Welche der folgenden Aussagen würden Sie unterstützen bzw. verneinen ?

Die Delikte

	trifft zu	trifft nicht zu
sind schwer erkennbar		
sind in ihrer Schädlichkeit nicht augenfällig		
sind in ihren Auswirkungen spät erkennbar (Zeitfaktor) oder unbekannt		
haben einen chronischen Verlauf		
sind örtlich diffus		
sind anonym		
sind nur unter Schwierigkeiten als Delikte zu identifizieren (Differenzierung legale/illegale Umweltbelastungen)		

Daraus resultieren

	trifft zu	trifft nicht zu
Entdeckungsprobleme		
Nachweisprobleme		
Beweisprobleme		

Frage 24 : Wir möchten Sie nun bitten, die Entwicklung in diesem Problembe- reich einzuschätzen. Bitte kennzeichnen Sie die Entwicklungen, die Sie in den kommen- den zehn Jahren für wahrscheinlich halten.

- Die aus der Natur der Delikte resultierenden Probleme wer- den in den nächsten Jahren gelöst werden, da alle Behörden sehr viel besser ausgerüstet sein werden ☐
- Die Probleme werden gelöst, weil die Behördenmitarbeiter besser aus- und fortgebildet werden ☐
- Die Probleme werden gelöst, da immer mehr naturwissen- schaftliche und technische Experten bei den Behörden ein- gesetzt werden ☐
- Entdeckungsprobleme werden gelöst, da sowohl die Bürger als auch die Polizei ein sehr viel größeres Wissen haben werden als heute ☐
- Die Probleme verschwinden dadurch, daß umweltkriminelles Handeln nur noch selten vorkommt ☐
- Diese Probleme spielen keine Rolle für die Entwicklung der Umweltkriminalität ☐

Kommentare, Anregungen und Kritik zu diesem Abschnitt

Ich bin in diesen Fragen: LAIE ..1 2 3 4 5.. FACIMANN/-FRAU

FRAGENKREIS VIII: UMWELTBESWUSTSEIN UND WISSEN

Ergebnis: Auffallend an den Beiträgen der Teilnehmer war vor allem die immer wieder auftauchende Betonung der Bedeutung von Wissen und Umweltbewusstsein für Handeln im Umweltbereich.
Den Meinungen der Teilnehmer zufolge haben Wissen und Bewusstsein Einfluß auf das Begehen eines umweltkriminellen Delikts: Wissen und Bewusstsein haben Einfluß auf die Vermeidung von umweltkriminellen Handlungen (als Wissen um alternative Möglichkeiten; als "Opferbereitschaft" für den Umweltschutz); Wissen und Bewusstsein sind von erheblicher Bedeutung für das Anzeigeverhalten, und sie haben Einfluß auf das Behördenhandeln.
Dem Problemfeld wird demnach eine große Bedeutung beigemessen; die Meinungen über das Ausmaß gerade des vorhandenen Umweltbewusstseins bleiben zwar kontrovers, aber von der Mehrzahl der Teilnehmer werden erhebliche Mängel in Wissen und Bewusstsein konstatiert, und zwar sowohl bei den Bürgern als auch bei Behörden, Industrie (insbesondere bei kleinen und mittleren Betrieben) und in der Politik.

Frage 25: Wir möchten Sie bitten, die Bedeutung von Wissen und Bewusstsein (und dem Mangel daran) für die Entwicklung der Umweltkriminalität zu bewerten.
Bitte geben Sie Ihre Bewertung für die Bereiche Behörden (Beh), Industrie (Ind) und Bürger (Bü) jeweils gesondert ab.

	Beh	Ind	Bü
- Mangelndes Wissen um den Unrechtsgehalt von Umweltverschmutzungen ist eine der wichtigsten Ursachen für umweltkriminelles Handeln	☐	☐	☐
- Mangelndes Wissen um alternative Möglichkeiten ist eine der wichtigsten Ursachen für umweltkriminelles Handeln	☐	☐	☐
- Mangelndes Bewusstsein über die Sozialschädlichkeit von Umweltdelikten ist eine der wichtigsten Ursachen für Umweltkriminalität	☐	☐	☐
- Mangelndes Bewusstsein über den Wert unserer natürlichen Umwelt ist eine der wichtigsten Ursachen für umweltkriminelles Handeln	☐	☐	☐
- Wissens- und Bewusstseinsmängel sind für das Begehen von Umweltdelikten nur von geringer Bedeutung, wie wichtiger sind Gewinnkalkulationen (bei vorsätzlichen Taten)	☐	☐	☐
- Wissens- und Bewusstseinsmangel haben keinen Einfluß auf das Begehen einer umweltkriminellen Handlung	☐	☐	☐

Ergebnis: Die herausragenden Einrichtungen, die Einfluß nehmen auf die Entwicklung eines Umweltbewusstseins, sind die Instanzen Medien, Erziehungseinrichtungen und Industrieverbände für die Industrie - so fällt die Einschätzung der Teilnehmer eindeutig. Alle anderen von uns angeführten Einflüßfaktoren (wie z. B. das Umweltstrafrecht; das Handeln der Polizei u. d.) spielen nach Ansicht der Teilnehmer eine eher unbedeutende Rolle.

Falls Sie dieses Ergebnis kommentieren möchten, haben Sie nun Gelegenheit dazu:

Ergebnis: In der ersten Runde wurden zahlreiche Vorschläge formuliert, die zur Veränderung von Wissens- und Bewusstseinslagen führen sollen. Wir können hier nicht auf alle diese Vorschläge eingehen, möchten Sie aber bitten, einige, immer wiederkehrende auf ihre Wirksamkeit hin zu bewerten.

Frage 26: Halten Sie die Maßnahmen, die Sie hier aufgelistet finden, für wirksam, wenn es darum geht, Wissen um und Bewußtsein für Umweltkriminalität zu beeinflussen?
Mit einem Kreis um eine der Ziffern von "1" bis "5" können Sie Ihr Urteil abgeben.

	wirk-	nicht
	sam	wirksam
- Aus- und Fortbildungsangebote der Unternehmen	1	2 3 4 5
- Aus- und Fortbildungsangebote der Industrieverbände	1	2 3 4 5
- Aus- und Fortbildungsangebote der Behörden	1	2 3 4 5
- gemeinsame Seminare für Mitarbeiter der Behörden und der Industrie	1	2 3 4 5
- Informations- und Bildungsveranstaltungen allgemeiner Bildungseinrichtungen (z. B. Volkshochschulen)	1	2 3 4 5

Schluss: prognostisches – Entwicklung der Umweltkriminalität

Ziel der folgenden Fragen ist es, die einzelnen Problemkomplexe noch einmal in ihrer Einflußstärke auf die Entwicklung der Umweltkriminalität zu gewichten und ganz allgemeine Einschätzungen über die Entwicklung der Umweltkriminalität von Ihnen einzuholen.

Frage 28:

Sie möchten wir Sie bitten, die Entwicklung der Umweltkriminalität bis zum Jahre 1995 in qualitativer (Schwere) und in quantitativer Hinsicht einzuschätzen, und zwar getrennt für die Umweltmedien Wasser, Boden, Luft und Abfall.

Dabei interessiert uns sowohl Ihre Einschätzung

- zur Frage: Entwicklung der tatsächlich verübten Umweltstraftaten als auch
 - zur Frage: Entwicklung der entdeckten Umweltstraftaten.
- Bitte nehmen Sie Ihre Einschätzung vor, indem Sie jeweils einen Kreis um eine der Ziffern zwischen "1" und "10" machen.

Luft

	kaum Zunahme	starke Zunahme
– verübte Delikte, Quantität	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
– verübte Delikte, Qualität	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
– entdeckte Delikte, Quantität	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
– entdeckte Delikte, Quantität ...	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	

Boden

	kaum Zunahme	starke Zunahme
– verübte Delikte, Quantität	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
– verübte Delikte, Qualität	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
– entdeckte Delikte, Quantität	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
– entdeckte Delikte, Quantität ...	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	

Frage 27:

Sie möchten Sie zum Ende dieses Abschnitts bitten, die Entwicklungen von Wissen und Bewußtsein und Ihre Auswirkungen auf die Umweltkriminalität einzuschätzen.

Bitte kreuzen Sie für die einzelnen Vorgaben jeweils die Ihrer Ansicht nach zutreffende Entwicklung (bis ca. 1995) an.

	tritt sicher ein	tritt wahrscheinlich ein	tritt keinesfalls ein
– Steigerung des Wissens, so daß Unwissenheit als Ursache für Umweltkriminalität entfällt			
– steigende Bedeutung des Wertes Umwelt in der Gesamtgesellschaft, so daß Umweltkriminalität aufgrund harter Verurteilung breiter Kreise abnimmt			
– steigende Wertigkeit des Gemeinbegriffs (Umwelt) im Vergleich zum Privateigentum, so daß Umweltkriminalität abnimmt			

Anregungen, Kommentare und Kritik zu diesem Abschnitt

Sie bitte in diesen Fragen: LAIE .. 1 2 3 4 5.. FACIMANN/-FRAU

- Einführung von "Umwelterziehung" in Schule und Hochschule 1 2 3 4 5
- Einrichtung von unabhängigen Beratungsstellen vor allem für kleine und mittlere Unternehmen 1 2 3 4 5
- verstärkte, gezielte, sachliche Informationsvermittlung durch die Medien 1 2 3 4 5

FRAGE 30:
Bitte geben Sie an, unter welchen Bedingungen (Beding.) sich das Problem Umweltkriminalität lösen lassen wird.

Beding.	einzig notwen- dig.	notwend- ige Bedin- gung	keine Re- ding. von vielen	keine Bedin- gung
wenn die Einsicht aller, das Wissen aller erheblich zunimmt				
wenn Normverankerung und gesellschaftliche Achtung von Umweltdelikten erheb- lich zunehmen				
wenn die Umweltpolitik ent- sprechend der oben gemach- ten Aussagen verändert wird				
wenn sich das Verhalten der Behörden wie oben gefordert verändert				
wenn das Umweltrecht wie oben gefordert verändert wird				

Sind Sie der Meinung, nur eine Kombination all dieser Fakto-
ren werde die Umweltkriminalität eindämmen?

JA ☐ NEIN ☐

Falls Sie andere Faktoren wichtiger finden, nennen Sie diese
Faktoren bitte:

Ich bin in diesen Fragen: LAIE ..1 2 3 4 5.. FACHMANN/-FRAU

Raum für ergänzende Kommentare:

Beding.	kaum Zunahme	starke Zunahme
- verurteilte Delikte, Quantität	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
- verurteilte Delikte, Qualität	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
- entdeckte Delikte, Quantität	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
- entdeckte Delikte, Qualität	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	

Beding.	kaum Zunahme	starke Zunahme
- verurteilte Delikte, Quantität	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
- verurteilte Delikte, Qualität	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
- entdeckte Delikte, Quantität	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
- entdeckte Delikte, Qualität	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	

FRAGE 29:
Ähnlich wie bei der vorigen Frage möchten wir Sie nun bitten,
die Aufklärungsquote umweltkriminaleller Delikte einzuschätzen
(Lieberman et al., 1995).
Hier möchten wir Sie bitten, Ihre Einschätzung für
- Schwere Delikte und für
- Bagatelldelikte
anzugeben.

Beding.	kaum Zunahme	starke Zunahme
- Schwere Delikte	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
- Bagatelldelikte	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	

Die letzte Frage, die wir Ihnen stellen wollen, soll die Fragen-
kreise bzw. Problembereiche, die in diesem Fragebogen eine Rol-
le spielten, noch einmal nach ihrer Bedeutung gewichten.

SOZIALSTATISTISCHE DATEN

Wir möchten Sie nun nach Ende des fachlichen Teils bitten, einige Angaben zu machen, die den Bereich charakterisieren, dem Sie als Experte/In/Experte zugehören.

Frage 1:
Welcher Befragtengruppe gehören Sie an ?

- Industrie ☐
- Behörden ☐
- Medien ☐
- Sonstige ☐

Wenn Sie zur Befragtengruppe Industrie gehören, beantworten Sie bitte die folgende Frage:

Frage 2:
Welcher Branche ist der Betrieb, dem Sie angehören, zugehörig ?

- Bergbau ☐
- Eisenschaffende Industrie ☐
- NE-Metall ☐
- Steine und Erden ☐
- Mineralölverarbeitung ☐
- Chemie ☐
- Elektrotechnik ☐
- Herstellung von Kunststoff- und Gummwaren ☐
- Energiewirtschaft ☐
- Glaserei ☐
- Ernährung ☐
- Mülherseitung ☐
- Automobilindustrie ☐
- Sonstige ☐

Wenn Sie zur Befragtengruppe Behörden gehören, beantworten Sie bitte die folgende Frage:

Frage 3:
Welcher Art von Behörde gehören Sie an ?

- Ordnungsbehörde auf Gemeindeebene ☐
- Ordnungsbehörde auf Kreisebene ☐
- Ordnungsbehörde auf Regierungspräsidentenebene ☐
- Ordnungsbehörde auf Landesebene ☐
- Ministerialbehörde ☐
- Strafverfolgungsbehörde Polizei ☐
- Strafverfolgungsbehörde Justiz ☐
- Sonderbehörde Luft ☐
- Sonderbehörde Abfall ☐
- Sonderbehörde Wasser ☐

Wenn Sie zur Befragtengruppe Medien gehören, beantworten Sie bitte die folgende Frage:

Frage 4:
Bei welcher Art von Medium sind Sie beschäftigt ?

- regionale Tageszeitung ☐
- überregionale Tageszeitung ☐
- Wochenzeitung ☐
- Rundfunk und Fernsehen ☐

Frage 5 (an alle Teilnehmer):
Auf welches Bundesland beziehen sich Ihre Erkenntnisse und Erfahrungen ?

.....

FÜR IHRE MITARBEIT IN DIESER ZWEITEN RUNDE HERZLICHEN DANK !

LEBENS LAUF

Am 20. Juni 1954 wurde ich, Marianne Wulff-Nienhüser, geb. Wulff, als Tochter des Bäckermeisters Wilhelm Wulff und seiner Ehefrau Luise, geb. Munsberg in Westerkappeln geboren. Von 1961 bis 1965 besuchte ich die Ev. Volksschule Düte, wechselte dann auf die Städt. Realschule Ibbenbüren, die ich 1966 verließ, um auf das Städt. Gymnasium Ibbenbüren zu wechseln, von dem ich am 16. Mai 1973 nach dem Abitur entlassen wurde. Im WS 1973/74 nahm ich an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster das Studium der Biologie und Germanistik auf, wechselte dann aber im SS 1974 die Studienfächer und studierte Germanistik und Sozialwissenschaften. Ab dem WS 1979/80 studierte ich Politikwissenschaft, Soziologie und Deutsche Philologie. Am 15. Dezember 1981 wurde mir der Grad eines Magister Artium verliehen. Nachdem ich vom 1. Januar 1984 bis zum 28. Februar 1985 am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität als wissenschaftliche Hilfskraft beschäftigt war, wurde ich dort am 1. März 1985 als wissenschaftliche Mitarbeiterin eingestellt.

